

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

FABRÍCIO FACURY FIDALGO

**A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO GARANTIDORA DO
ALCANCE EFICIENTE NO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DAS
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

**FRANCA
2025**

FABRÍCIO FACURY FIDALGO

**A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO GARANTIDORA DO
ALCANCE EFICIENTE NO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DAS
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Cidadania Civil e Política e Sistemas Normativos.

Orientador: Prof. Dr. Rubens Beçak

Fidalgo, Fabrício Facury

R596p A democracia participativa como garantidora do alcance eficiente no planejamento e execução das contratações públicas / Fabrício Facury Fidalgo. – Franca/SP, 2025
132 f. : tabs.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca
Orientador: Rubens Beçak

1. Democracia Participativa. 2. Contratações Públicas. 3. Planejamento Sustentável. 4. Mutações do Direito Administrativo. 5. Planejamento Orçamentário. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

O efeito pretendido da presente pesquisa visa ter um impacto significativo na melhoria da capacidade da Administração na forma de governar e gerir as compras públicas no Brasil, a importância da participação cidadã na melhoria da eficiência e da legitimidade institucional e a sustentabilidade das políticas públicas como forma garantidora do alcance e do fim público. Por meio da metodologia da dissertação, compreende-se, com base na doutrina, análise normativa e exemplos anteriores de implementação da democracia participativa, e como essa pode ser incorporada ao processo de planejamento interno por meio do controle social e da execução de contratos. O objetivo da dissertação é fornecer suporte teórico e prático para o aprimoramento da gestão pública orientada a resultados. A investigação também visa compreender como a modernização legislativa administrativa e constitucional resta necessária, desde que conduzida de forma a privilegiar a utilização de mecanismos participativos institucionalizados mais robustos como a própria vinculação ao orçamento participativo e a formulação de políticas públicas que incentivem a participação popular.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

The intended effect of this research is to have a significant impact on improving the Administration's capacity to govern and manage public procurement in Brazil, highlighting the importance of citizen participation in enhancing efficiency, institutional legitimacy, and the sustainability of public policies as a means of ensuring the achievement of public purposes. Through the methodology of this dissertation, it is demonstrated, based on legal doctrine, normative analysis, and previous examples of participatory democracy implementation, and how such mechanisms can be incorporated into the internal planning process through social control and contract execution. The purpose of the dissertation is to provide both theoretical and practical support for the improvement of results-oriented public management. The research also aims to demonstrate how administrative and constitutional legislative modernization remains necessary, provided that it is conducted in a manner that prioritizes the use of more robust, institutionalized participatory mechanisms, such as the direct linkage to participatory budgeting and the formulation of public policies that encourage popular participation.

FABRÍCIO FACURY FIDALGO

**A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO GARANTIDORA DO
ALCANCE EFICIENTE NO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DAS
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____
Prof. Dr. Rubens Beçak

1º Examinador: _____
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes

2º Examinador: _____
Prof. Dr. José Sérgio Saraiva

Franca, _____ de _____ de 2025.

*Dedico este trabalho à memória do meu saudoso avô, Luís Carlos Facury.
Pelo exemplo de sabedoria e por todo o conhecimento transmitido.
Onde estiver, espero que sinta orgulho.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço este trabalho, *a priori*, à minha eterna companheira, Ingredy, pelo amor, apoio, paciência e incentivo diário. Obrigado por estar sempre ao meu lado e me incentivar em meus projetos.

Minha gratidão à minha mãe Luciana e minhas avós Cida e Neuza, por todos os ensinamentos, valores e lições que me passaram para a vida e o incentivo ao estudo.

Ao Prof. Dr. Rubens Beçak, meu orientador e conceituado jurista, cuja generosidade intelectual e seu compromisso com a Academia foram decisivos nesta trajetória do Mestrado. Sua escolha em aceitar orientar este pupilo e sua constante presença em congressos, exposições, presença marcante nas mídias e eventos foram inspiração e honra ao longo desses anos. Professor, muito obrigado pela oportunidade da sua orientação.

Aos meus queridos amigos, demais familiares e companheiros de trabalho, pela companhia leal, pelas conversas que aliviaram os dias difíceis e pela torcida nesta tão importante jornada.

À Universidade Estadual Paulista, por seus agentes e sua direção francana, pelo acolhimento institucional e pelo ambiente fértil à pesquisa e ao conhecimento.

Seja quem você for. Seja qualquer posição que você tenha na vida, do nível altíssimo ou mais baixo social, tenha sempre como meta: muita força, muita determinação e sempre faça tudo com muito amor e com muita fé em Deus, que um dia você chega lá. De alguma maneira você chega lá!

Ayrton Senna – do Brasil

Fidalgo, Fabrício Facury. **A democracia participativa como garantidora do alcance eficiente no planejamento e execução das contratações públicas**. 2025, 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2025.

RESUMO

É por meio da ideia do Estado Democrático de Direito que a sociedade ganha a possibilidade de participação ativa nos assuntos públicos e de relevância social, e, consequentemente, autonomia para que se exerça a efetiva fiscalização sobre os Entes da Federação. A participatividade do povo pode se explicitar não apenas mediante o sufrágio propriamente dito, como também no efetivo controle dos atos administrativos praticados pelo Estado, vez que esses possuem repercussão prática na vida atual e das futuras gerações. Na sociedade pós-moderna, os agentes públicos assumem elevada importância na entrega e garantia dos Direitos Coletivos, em especial nas ações norteadoras e incentivadoras para a defesa, preservação e promoção ao desenvolvimento eficiente. Nesse diapasão, o Estado tem o poder-dever de atender e incentivar a iniciativa privada por meio de políticas públicas que visem ao desenvolvimento de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e o desenvolvimento do bem coletivo. Tal diretriz alinha-se às ODS da Agenda 2030, reforçando a necessidade de políticas públicas que possam conciliar o crescimento social e econômico. Por meio da consolidação de uma Democracia em que há participação direta dos cidadãos na fiscalização de contratações públicas, a Governança Pública torna-se mais eficaz e se viabiliza a eficiência dos atos administrativos. Por isso, necessário que em todos os procedimentos administrativos tenham em seu escopo da fase interna à fase externa dos procedimentos, critérios técnicos orçamentários para que se possa convalidar em eficientes instrumentos, capazes de alavancar positivamente a força motriz prevista na Magna Carta. Nesse espeque, pretende-se compreender, também, como a legislação brasileira aborda o conceito orçamentário prévio, objetivamente, por meio de políticas públicas que assegurem o exercício do Estado Social Democrático, inclusive se valendo das contratações públicas para garantir os Direitos Coletivos, o que possibilita um necessário acompanhamento do cidadão quanto ao controle e fiscalização dos gastos públicos, exercendo-se a prerrogativa da cidadania. A partir do contexto histórico do ordenamento jurídico brasileiro, examinar-se-á critérios objetivos para a necessária modernização do Direito Administrativo e Constitucional. Por fim, far-se-á um estudo documental sobre as metas quantitativas e qualitativas de atuação dos Entes da Federação, intrinsecamente ligado à eficiência econômica, social e ambiental, inclusive para a adoção de políticas públicas que visem ao bem-estar coletivo.

Palavras-chave: Democracia Participativa. Contratações Públicas. Planejamento Sustentável. Mutações do Direito Administrativo. Planejamento Orçamentário.

Fidalgo, Fabrício Facury. **Participatory Democracy as a Guarantor of Efficient Planning and Execution in Public Procurement**. 2025, 132 p. Dissertation (Master's in Law) – Faculty of Human and Social Sciences, São Paulo State University “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2025.

ABSTRACT

It is through the concept of the Democratic Rule of Law that society gains the possibility of active participation in public affairs and matters of social relevance, and, consequently, the autonomy to effectively oversee the entities of the Federation. Popular participation can be expressed not only through suffrage itself, but also through the effective oversight of administrative acts performed by the State, since these have practical repercussions on the present life and on future generations. In postmodern society, public agents assume a significant role in delivering and guaranteeing Collective Rights, particularly in guiding and encouraging actions aimed at the defense, preservation, and promotion of efficient development. In this sense, the State has both the power and the duty to support and encourage private initiative through public policies aimed at the development of an ecologically balanced environment and the advancement of the common good. This guideline is aligned with the Sustainable Development Goals (SDGs) of the 2030 Agenda, reinforcing the need for public policies capable of reconciling social and economic growth. Through the consolidation of a Democracy in which there is direct citizen participation in the oversight of public procurement, Public Governance becomes more effective, enabling greater efficiency in administrative acts. For this reason, it is essential that all administrative procedures, from their internal to external phases, contain budgetary technical criteria in their scope so that they may be validated as efficient instruments capable of positively driving the motivating force established in the Constitution. In this context, it is also intended to demonstrate how Brazilian legislation addresses the concept of prior budgetary planning, objectively, through public policies that ensure the exercise of the Social Democratic State, including making use of public procurement to guarantee Collective Rights. This makes it possible for citizens to exercise their prerogative of citizenship through the necessary monitoring and oversight of public spending. Based on the historical context of the Brazilian legal system, objective criteria for the necessary modernization of Administrative and Constitutional Law will be examined. Finally, a documentary study will be carried out on the quantitative and qualitative performance goals of the entities of the Federation, intrinsically linked to economic, social, and environmental efficiency, including the adoption of public policies aimed at collective well-being.

Keywords: Participatory Democracy. Public Procurement. Sustainable Planning. Transformations in Administrative Law. Budgetary Planning.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 ESCORÇO EVOLUTIVO DA DEMOCRACIA E A ASSIMILAÇÃO PRÁTICA DA VONTADE GERAL	17
1.1 Origens e Evolução da Democracia.....	17
1.2 Teorias da Vontade Geral	21
1.3 Modelos de Democracia Participativa	25
1.3.1 Do contexto histórico preliminar do Orçamento Participativo.....	26
1.3.2 Conselhos de Políticas Públicas	27
1.3.3 Iniciativas Legislativas Populares	32
1.3.4 Referendos e Plebiscitos.....	35
1.4 Impacto dos Modelos de Democracia Participativa na Governança Democrática.....	38
1.5 Participação Popular e Sustentabilidade nas Políticas Públicas	44
1.5.1 Conferências Ambientais e o Envolvimento Cidadão	45
1.5.2 Conselhos de Meio Ambiente: Um Canal Permanente de Participação.....	47
1.5.3 Desafios e Perspectivas para a Participação Cidadã na Sustentabilidade	49
1.6 Desafios da Democracia Participativa e o Estado Democrático de Direito	50
1.6.1 Legitimação das Leis e Políticas Públicas.....	51
1.6.2 Desafios da Implementação de Políticas Públicas Participativas.....	54
1.6.3 Desafios de Inclusão e Acesso.....	56
1.6.4 Democracia Participativa e Justiça Social	57
2 O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS POR MEIO DA FISCALIZAÇÃO PARTICIPATIVA.....	60
2.1 Fundamentos da Fiscalização Participativa nos Atos Administrativos	61
2.2 Evolução histórica e desafios contemporâneos	66
2.3 Análise das contratações públicas e sua relação com os direitos fundamentais coletivos ..	71
3 DA INOVAÇÃO, MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS COLETIVOS	77
3.1 Da Inovação no Direito Administrativo	78
3.2 Modernização e Participação Popular na Fiscalização Administrativa.....	83
3.3 Garantia dos Direitos Constitucionais e Coletivos para as Futuras Gerações.....	88

4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E DIRETRIZES SUSTENTÁVEIS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: FUNDAMENTOS JURÍDICOS, EFETIVIDADE DOS DIREITOS COLETIVOS E ODS	94
4.1 Fundamentos do Orçamento Participativo e sua Importância Socioeconômica.....	95
4.2 Diretrizes Sustentáveis nas Contratações Públicas.....	100
4.3 A Fase Interna da Contratação Pública e a Fiscalização da Execução dos Contratos Administrativos: Planejamento e Critérios de Seleção	105
4.4 Vicissitudes, Desafios e Perspectivas Futuras: A Consolidação da Participação Democrática nas Contratações Públicas e sua Ligação à Agenda 2030 da ONU	110
CONCLUSÃO.....	120
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125

INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição Federal do Brasil de 1988, surgiu esta como um marco histórico, justo porque trouxe em seu bojo uma transição para o regime democrático norteado pelos princípios básicos do Estado Democrático de Direito. Em primeiro ponto, é possível destacar o papel centralizador da Magna Carta da cidadania e a participação popular como fontes constantes e fundamentais para a construção de uma sociedade mais igualitária, forte, justa e participativa.

A Magna Carta de 1988 reconheceu e enalteceu em seus artigos o poder que emana do povo brasileiro, como uma função ativa na participação da vida estatal, mas principalmente como fiscal das leis e dos seus representantes, especialmente no que diz respeito às contratações públicas, que envolvam aplicação de recursos públicos de maneira a transformar direta e ativamente a vida da coletividade local, estatal ou nacional.

É nesse cenário que o legislador, ao formular o seu novo ordenamento básico, que o Brasil conseguiu meio legal como alicerce de uma governança mais sólida pública e inclusiva, muitas vezes comprometida com a promoção dos direitos fundamentais e sociais e que estão nitidamente relacionados à própria eficiência e eficácia da Administração Pública.¹

A efetividade dos direitos fundamentais e norteadores², no entanto, depende do alcance estatal, por seus representantes, na correta e efetiva administração de seus recursos de maneira transparente e mais assertiva, o que torna as contratações públicas um ponto extremamente nefrágico da sistemática jurídico-gestacional dos entes públicos.

Nesse espeque, a Democracia Participativa, estrela de destaque desta dissertação, emergente como um instrumento essencial na garantia de que as decisões públicas-administrativas, notadamente relacionadas às contratações, aquisições de bens e serviços públicos, sejam sempre amparadas pelo melhor interesse da coletividade e não pelo melhor interesse individual de determinados gestores.

Ao disciplinar que a população atue como agente no controle da transparência e fiscalização dos passos da Administração, a Democracia Participativa fortalece um modelo de gestão mais eficaz, consolidando um termo conhecido pelos estudos democráticos atuais como *accountabilit* (associado à conceitos como controle, fiscalização, responsabilização ou

¹ ANDREAS J. Krell. Interesse público (primário) e interesses difusos no direito ambiental o aspecto político de sua concretização. **Revista de direito ambiental**. v. 63. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p 11-48.

² "GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo, Malheiros Editores, 2003." (Pozzo, 2024), p. 62.

prestação de contas)³. Por isso, justamente quando há promoção de uma gestão pública mais ativa e transparente, intrinsecamente ligada e alinhada aos princípios constitucionais da eficiência e economicidade, assegura-se que haja um modelo de gestão pública mais moderno e que são voltados a segurança e resolução dos problemas da população e voltados ao bem comum.

Há grande importância de que as compras governamentais sejam sempre analisadas como política pública e nunca poderá ser subestimada. A Administração, seja ela representada pelas esferas municipal, estadual ou federal, como maior demandante da logística de compras e de bens ou serviços, movimenta grande parte do orçamento e rubrica pública por meio de procedimentos licitatórios.

Por isso, a eficiência e adoção de políticas públicas mais inteligentes⁴, impacta de forma nítida a qualidade dos serviços públicos, a própria economia e os direitos do povo, como: saúde, educação, segurança e o contexto ambiental, como uma forma de “novos direitos subjetivos a favor dos cidadãos, como contrapartida do dever da Administração de resolver os assuntos de forma imparcial e equitativa, dentro de um prazo razoável”.⁵

Entretanto, a prática administrativa no atual cenário ainda enfrenta grandes e significativos desafios relacionados à transparência dos atos administrativos, à corrupção intrínseca, e à falta de efetiva fiscalização, o que coloca em evidência a necessidade de modernização do sistema de contratações públicas e como integrá-lo às práticas sustentáveis e participativas da contemporaneidade.

Por meio da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 14.133/2021, que alterou a antiga Lei nº 8.666/1993, o Brasil deu grande e importante passo para o aprimoramento dos processos administrativos e dos procedimentos licitatórios, como forma de alcançar os princípios basilares do direito Administrativo e Constitucional como a eficiência, eficácia, economicidade e transparência nas aquisições de bens e serviços públicos.

A legislação, embora represente um bom e importante avanço normativo, não é por si suficiente para resolver todos os problemas estruturais e demandas administrativas que afetam a Administração Pública.

As políticas públicas atuais, mesmo que amparada por uma mais moderna legislação

³ ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça Estado Democrático de Direito e accountability**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 98.

⁴ CASSAGNE, Juan Carlos. **Os Grandes Princípios do Direito Público Constitucional e Administrativo**, p. 540.

⁵ POZZO, Augusto; ROCHA, Sílvio. Capítulo IV. Regime Jurídico-Administrativo In: POZZO, Augusto; ROCHA, Sílvio. **Curso de Direito Administrativo** - Ed. 2024. São Paulo (SP):Editora Revista dos Tribunais. 2024, p. 122.

administrativista, depende de uma correta implementação e do engajamento da sociedade nos processos de fiscalização das contratações públicas e como elas podem ser mais eficazes na resolução de problemas locais.

Essa perspectiva econômica e social também está em consonância com a Agenda 2030 das Nações Unidas, que se concentra em instituições eficazes e inclusivas, na gestão sustentável de recursos e na promoção de sociedades pacíficas e justas.

É nesse ponto que a participação democrática se torna fundamental, oferecendo uma forma de controle de gestão que possa garantir que as normas, estudos prévios e investimentos públicos se tornem mais eficazes, de forma a garantir um controle social mais lógico cumprindo-se metas públicas não só pelo histórico anterior, mais que estejam mais assertivas aos reais problemas e necessidades da população e de forma responsável.⁶

O trabalho em dissertação busca explorar, portanto, a intersecção entre a democracia participativa e as contratações públicas, com foco e objetivo na aplicabilidade de princípios constitucionais da eficiência, da sustentabilidade e da transparência, que também fazem parte integrante e estrutural do Direito Administrativo.

O objetivo é investigar como a participação do povo poderá servir como um forte mecanismo de controle das contratações públicas assegurando que os procedimentos administrativos sejam sempre conduzidos de maneiras mais justa, transparente, e norteado pelo bem comum daquele determinado ente federativo ou representativo.

A dissertação de mestrado resta dividida em cinco capítulos, que se complementam para procurar fornecer uma abrangência lógica do tema proposto.

O capítulo inicial, oferece uma perspectiva histórica sobre a evolução da democracia, desde seus primórdios da Antiga Grécia, até o desenvolvimento da democracia mais moderna e a participação da população, destacando-se a concepção criada por Jean-Jacques Rousseau.⁷

Haverá análise crítica sobre como a participação do povo evoluiu ao longo dos séculos, e como a transição da democracia representativa para a participativa possibilitou um controle mais eficaz dos atos e procedimentos da Administração.

O capítulo abordará desafios da atual contemporaneidade e como as democracias modernas assimilam os conceitos e problemas de assimilação dos gestores na prática da vontade geral e à representação dos interesses plurais em uma ideia de crescente expansão social complexa e econômica.

⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 124-127, 137-138, 158.

⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 83.

No capítulo seguinte, será enfrentado e discutido como os atos administrativos podem ser mais eficazes com a fiscalização participativa, com ênfase nas contratações públicas. Serão analisados os reais mecanismos pelos quais o povo poderá exercer supervisão com ênfase nas compras públicas, da fase de planejamento prévio dos atos administrativos até a execução dos contratos públicos.

O capítulo também aprofunda a relação entre as contratações públicas e os direitos fundamentais, fazendo por compreender como os procedimentos licitatórios podem ser utilizados como instrumentos de garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal como a educação, desenvolvimento ambiental equilibrado ou saúde.

A análise procurará encontrar paradigmas práticos da atuação da participação popular nos contratos administrativos e como esses mecanismos podem ser aprimorados na busca constante da transparência⁸ intrinsecamente ligada à *accountability*.

O terceiro capítulo fará estudo da necessidade de modernização do Direito Administrativo como um meio de promoção da própria Administração, tornando os atos administrativos, por seus agentes, mais eficientes e com incentivo participativo para escolha prévia de estudos orçamentários.

A inovação, neste capítulo, como aspecto mutacional dos códigos administrativos e da Carta Magna será discutida não apenas como uma simples necessidade técnica⁹, mas como uma verdadeira busca da resposta às problemáticas impostas pela globalização e pelas novas demandas da atual sociedade.

Serão apresentadas propostas para a modernização do sistema de aquisições públicas, tomando como norte os modelos de governança colaborativas¹⁰ que permitam uma maior participação popular e interação com os entes da federação e o setor privado.

O destaque mutacional à adaptação dos atos administrativos mais bem voltados para a contemporaneidade se torna indispensável na promoção do próprio desenvolvimento sustentável, na garantia dos direitos constitucionais e o pensamento coletivo das futuras gerações.

No penúltimo capítulo, será analisada a aplicabilidade dos princípios da economicidade e sustentabilidade das contratações públicas com foco à eficiência do orçamento participativo.

⁸ ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça Estado Democrático de Direito e accountability**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 98.

⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 460.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. **O sistema representativo e a Democracia semi-direta**: Democracia participativa. CANTÚ, Hugo A. Concha, (coord.). Sistema Representativo Y Democracia Semidirecta – Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: Unam, 2002. p. 21.

Será estudado como esses critérios podem ser inseridos nas práticas administrativas, da fase inicial de entendimento técnico preliminar até a fiscalização dos contratos públicos.

Nesse sentido, o orçamento participativo atua não apenas como uma abordagem deliberativa, mas também como uma abordagem de controle, funcionando como meio de mensurar a efetividade dos gastos públicos, em conformidade com o art. 70 da Constituição Federal e o art. 7º da Lei nº 14.133/2021, o que exige a prévia elaboração de um plano de contratação abrangente.

Haverá análise dos desafios da Administração frente à implementação de práticas mais sustentáveis e de procedimentos dos agentes na condução dos escopos editalícios e na necessária integração ao processo da participação prévia dos interessados nos processos, destacando a importância de uma gestão prévia orçamentária consciente e responsável ao manejo público.

O quinto capítulo trata da necessidade de vinculação de metas qualitativas e quantitativas aos entes da federação, com o objetivo de regulação mais eficaz da formulação dos contratos administrativos, parcerias público-privadas e outros contratos que envolvam a aplicabilidade de recursos públicos.

Por meio da pesquisa, buscará a definição de metas claras e melhor mensuráveis que tornem um mecanismo fundamental na preceituação e garantia de transparência, efetividade e melhor definição de políticas públicas, assegurando que os recursos públicos tenham sua utilização mais eficiente e eficaz.

Nesse ínterim, as plataformas, os procedimentos digitais e os mecanismos de governo eletrônico têm um papel *sine qua non* na necessidade de aumento da participação cidadã e na garantia da implementação do que prevê o art. 8º da Lei de Acesso à Informação, que, na interpretação de seu conceito, levará a uma forma de controle social mais célere, inclusiva e eficaz.

Sobre a metodologia, a dissertação adotará o método de hipotético-dedutivo, conforme bem delineado por Karl Popper, partindo da formulação de hipóteses que serão testadas ao longo do estudo, em um processo contínuo de críticas aos atrasados modelos empregados de contratações e inserção dos interesses sociais pela “falsa” participação populacional e sua necessária reavaliação.¹¹

Assim, entende ser necessário um enfrentamento de problemas e soluções provisórias ou esparsas, que serão posteriormente submetidas às conclusões críticas do entendimento geral

¹¹ POPPER, Karl. **A Lógica da Pesquisa Científica**. Tradução Leonidas Hegenberg, Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix, 2008. p. 24.

de forma a compreender os preceitos atuais ainda não solucionados, ou aplicados de forma errônea ao longo dos anos, cuja efetividade se mostrou não efetivamente alcançada. O método, portanto, será utilizado na busca de uma melhor implementação da participação democrática nas contratações administrativas, propondo soluções que possam ser inseridas pela Administração e alinhadas com os princípios constitucionais.¹²

Ao fim e ao cabo, as conclusões terão como aspecto objetivo a integralização da participação cidadã à eficiência da governança pública¹³ que pense nos desafios e problemas de cada local, colocando o Brasil em um patamar legal mais lógico na sistemática de contratações públicas mais justas e sustentáveis e em conformidade às exigências previstas no bojo do Estado democrático de Direito¹⁴ e das demandas sociais contemporâneas.

Ademais, a pesquisa adotará também uma análise jurídico-descritiva e regulatória, examinando o arcabouço legislativo atrelado às legislações basilares da pesquisa da dissertação, e aplicável às contratações públicas, especialmente a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 14.133/2021, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei nº 13.019/2014 e os regulamentos infralegais, cujo objetivo visa mapear seus fundamentos, tensões gerais e lacunas vinculadas à operação e do procedimento administrativo.

Por meio do estudo, compreenderá como a cultura de monitoramento e avaliação constante cidadã poderá fortalecer a legitimidade de cada ato da Administração, por seus agentes, em uma real contribuição e efetivação dos direitos sociais previstos na Magna Carta de 1988.

Por isso, buscar-se-á não só a modernização de aspectos legislativos, mas a reflexão de um modelo de gestão pública orientado por resultados e pela prestação de contas à sociedade, não só proposta em papel, mas em uma forma de compromisso do gestor público para o desenvolvimento dos interesses sociais e sustentável para a eficiência administrativa.

¹² GALVÃO, Ciro. Capítulo 2. Do Processo de Cooperativismo Local: Sua Compreensão, Manifestações e Possíveis Repercussões em Contextos Supralocais In: GALVÃO, Ciro. **Consórcios Públicos**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2020, p. 85.

¹³ BANFI, Francesca Trimarchi. La responsabilità del gestore di pubblici servizi nella prospettiva delle privatizzazioni. **Diritto Amministrativo**, Milano, v. 3, fasc. 1, p. 143-154, 1995.

¹⁴ OSÓRIO, Fábio. 1.1. Moral Administrativa e as Raízes da Proibidade dos Agentes Públicos In: OSÓRIO, Fábio. **Teoria da Improbidade Administrativa** - Ed. 2022. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2022, p. 23.

1 ESCORÇO EVOLUTIVO DA DEMOCRACIA E A ASSIMILAÇÃO PRÁTICA DA VONTADE GERAL

1.1 Origens e Evolução da Democracia

A Democracia Participativa, como uma ideia deliberativa e ligada ao Estado Democrático de Direito é um preceito básico para os inícios dos estudos da dissertação voltados principalmente aos aspectos transformadores da atual sociedade¹⁵ e dos atos dos seus cidadãos, e os consequentes ditames do interesse e dos atos públicos de seus representantes estatais se comportam à problemática de seus representados.

A democracia, enquanto um conceito político, tem origem nas civilizações antigas, estando a Grécia Antiga com o berço de seus conceitos centrais e quiçá como modelo de democracia mais organizado e estruturado presente principalmente nos constantes debates das Àgoras e suas consequentes deliberações internas sobre inovações locais e suas necessidades.

Em Atenas, nos idos do século V, a.C., a democracia direta emergiu como uma forma de governo até então não existente e nunca utilizada, em que os próprios cidadãos podiam participar de forma ativa das decisões de suas regiões.

Democracia deriva do grego *demos* (povo) e *kratos* (poder), configurando o ideal de governo do povo e pelo povo. Em contraponto, é necessário destacar que o conceito de cidadania de Atenas era mais restrito a quem de fato teria voz: homens livres, nascidos na própria cidade é que tinham direito a voto ou deliberação.

As mulheres, estrangeiros ou escravos estavam fora da zona de debate, o que limita, obviamente, o caráter universalista da primeira experiência que se entende como democrática.

As conhecidas Àgoras, praças públicas em que serviam de espaço aberto para diálogos e debates, representavam por si um grande cerce da democracia de Atenas. Nas reuniões, o povo discutia e decidia de forma direta as questões de ordem pública em duas esferas de poder, sendo elas a legislativa e judiciária em um primeiro momento.

O modelo de democracia direta, pelo qual não havia eleição de representantes do povo, reforçava o conceito de equidade perante os aspectos de interesse local. Muito embora longe da perfeição e dos conceitos mais modernos, o sistema criado pela Grécia, especificamente em Atenas, marcou o grande início da longa trajetória que culminaria em maneiras mais inclusivas de debate da democracia moderna.

¹⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 98

Abrindo parênteses aos conceitos históricos, bem se viu que o conceito anteriormente aplicado, restou consolidado ao longo dos anos com as democracias direta e representativa. Muitos doutrinadores entendem como as novas Ágoras a democracia participativa mais moderna com o envolvimento da população nas redes sociais e o direito de participação a um processo eleitoral de escolha de representantes, fechamos a ideia.¹⁶

Outros filósofos gregos à época também procuravam estudar formas de democracia e como a efetiva participação popular seria ponto crucial de debate para a evolução do cidadão e, obviamente, de um melhor desenvolvimento da democracia. Para Platão, em sua obra “A República”, demonstrava até mesmo “cético” por assim dizer, em relação aos conceitos centrais estudados da democracia, diante da complexidade exacerbada sobre o tema colocado em análise.

Para o filósofo, portanto, a democracia poderia inevitavelmente se degenerar em uma espécie de tirania da maioria, em que as decisões seriam tomadas com base nos desejos irracionais de uma população não preparada para decidir sobre os caminhos que de fato deveria seguir.¹⁷

Acreditava, ainda, o filósofo que a governança deveria ser exercida pelos próprios filósofos, aquele que de fato eram estudiosos da problemática local e poderia resolver os conflitos do poder executivo, legislativo e judiciário, estando eles “qualificados para decisões do bem comum”.

Essa visão aristocrática do filósofo Platão, no entanto, contrapõe os conceitos de governo do povo, apontando os perigos de se ter uma democracia sem controle ou mal direcionada¹⁸.

Ainda na visão da filosofia, Aristóteles apresentava um conceito visionário mais pragmático e moderado em relação aos novos rumos da democracia. Na obra “Política”, o filósofo classifica e entende que os regimes de governos possuem três formas puras: a “monarquia”, a “aristocracia” e a “politeia” e mais três formas degeneradas: a “oligarquia”, a “democracia” e a “tirania”.

Muito embora Aristóteles reconhecesse as virtudes democráticas, especialmente na forma da “politeia”, em que o conceito de poder era distribuído como forma equilibrada entre o povo. Ele alertava para os riscos de uma demagogia, na qual os líderes nomeados extrapolam,

¹⁶ NOHARA, Irene Patrícia. Democracia e participação direta . In: MESSA, Ana Flávia; SIQUEIRA NETO, José Francisco; BARBOSA, Susana. Mesquita (Coord.). **Transparência eleitoral** . São Paulo: Saraiva, 2015. p. 192.

¹⁷ VEGETTI, N. **Guida alla lettura della Repubblica di Platone**. Roma: Laterza, 1999. p. 67.

¹⁸ ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Brasília: UnB, 1997. p. 18.

as paixões contidas por seu povo para fins pessoais, o que levaria à degradação do sistema democrático. O equilíbrio, portanto, entre classes e a participação mais ativa dos cidadãos é fundamental para o sucesso do caráter e o aspecto democrático de evolução de uma sociedade.

Nesse ínterim, com o consequente declínio das cidades-estados da Grécia e o surgimento dos impérios, como o Romano, o conceito de democracia foi sendo transformado por maneiras mais centralizadas de poder.

O modelo democrático de Atenas não se espalhou em outras civilizações de forma mais abrangente. Durante os séculos seguintes, o poder acabou por se transformar em concentrado nas chamadas monarquias e nos impérios, sem espaço para a voz do povo.

A democracia, enquanto conceito, permaneceu adormecida até o surgimento de novos movimentos políticos e filosóficos que desafiaram o poder absolutista criado pelos poderes da época, com destaque aos períodos mais modernos.

O renascimento, por seu turno, em se tratando de democracia, começou a se moldar com advento do “Iluminismo”, movimento filosófico compreendido entre os séculos XVII e XVIII¹⁹, pelo qual entende que a razão era fonte de autoridade e da própria legitimidade. Importante ressaltar que os filósofos John Locke e Montesquieu foram expoentes centrais nesse processo.

Para Locke, em sua obra “Segundo Tratado sobre o Governo Civil”, entende que todos os indivíduos têm direitos naturais²⁰, como a vida, a liberdade e à propriedade. O governo, deve sempre ter formação com o consentimento de seus povo para que possa proteger os seus direitos e seus deveres.

Sobre o aspecto democrático, Locke entendia que era uma forma de garantir que o poder fosse de fato legitimado pela população que o elegera, de modo a evitar o absolutismo e a tirania vivenciados por anos. O seu pensamento é, nesse ponto, considerado basilar para o chamado liberalismo político, e que influenciou de forma direta a Revolução Francesa, de 1789 a 1799 e

¹⁹ Contra a ideia de que Cortes possam atuar como instrumento da razão, vide SMITH, Steven D. Judicial activism and “reason”. In: COUTINHO, Luís Pereira; LA TORRE, Massimo; SMITH, Steven D. (coord.). **Judicial activism: an interdisciplinary approach to the American and European Experiences**, 2015. p. 30: “And thus judicial discourse, once it is detached from the mundane conventions of reading texts and precedents in accordance with their natural or commonsensical meanings, loftily aspires to be the realization of “reason” but instead ends up degenerating into a discourse of mean-spirited denigration”. O texto manifesta grande inconformismo contra a decisão da Suprema Corte em “United States v. Windsor” (133 S. Ct. 1675, 2013), que considerou inconstitucional a seção do “Defense of Marriage Act (DOMA)” que limitava o casamento à união entre homem e mulher.

²⁰ Além da Encyclopédie, com seus 35 volumes, coordenada por Diderot e D’Alambert e publicada entre 1751 a 1772, foram autores e obras marcantes do Iluminismo: Montesquieu, O espírito das leis (1748), Jean-Jacques Rousseau, Discurso sobre a desigualdade (1754) e O contrato social (1762); Voltaire, Dicionário filosófico (1764); Immanuel Kant, O que é Iluminismo (1784); John Locke, Dois tratados de governo, (1689); David Hume, Tratado sobre a natureza humana (1739); Adam Smith, A riqueza das nações (1776) e Cesare Beccaria, Dos delitos e das penas (1764), em meio a outros.

a Revolução Americana, compreendida em 1775 a 1783.

O filósofo Montesquieu, em sua obra, “O espírito das Leis”, faz a proposição de divisão de poderes, que traria liberdade política²¹. Ele não era um defensor da democracia direta, no entanto, reconhecia o peso do papel do povo na escolha de seus representantes, argumentando também pela necessidade dos “freios e contrapesos governamentais”.

A teoria sobre a “separação de poderes” teve um impacto mais aprofundado na formação das democracias modernas, intrinsicamente ligada à restrição de poder e salvaguarda das liberdades individuais.

A “Revolução Francesa”, no ano de 1789 mudou o curso da democracia. Os ideais foram inspirados pelo Iluminismo, são o trinômio: liberdade, igualdade e fraternidade; e desafiaram o absolutismo da monarquia, estabelecendo assim a base para a soberania do povo.

Importante também reconhecer a importância da "Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão" de 1789, que dizia que "a lei é a expressão da vontade geral" e todos os homens têm o direito de participar diretamente ou pelo uso de representantes em sua elaboração. Este foi o documento no qual foram estabelecidas as premissas jurídicas do que mais tarde seria conhecido como o “Estado Democrático de Direito²²”, em que há formação do que chamamos de poder originário de um povo e onde se deve ser exercido sob a égide dos princípios da justiça e da igualdade.

Outro filósofo e importante impulsionador da Revolução Francesa, Jean-Jacques Rousseau, concebeu uma forma bastante ampla de Democracia em sua obra "O Contrato Social", de 1762. Rousseau acredita que o exercício efetivo da soberania popular reside na "vontade geral" do povo, onde o interesse coletivo da maioria é igual ao interesse coletivo da maioria, e, como resultado, o problema dos interesses individuais deve ser dividido pelo interesse coletivo.

O conceito de liberdade de Rousseau, portanto, deveria ser totalmente voltado a um legislador que fosse a própria comunidade política e não um mero governante com esta visão de democracia (participação direta do cidadão), mas, como base das ideias modernas sobre governo popular, impactando diretamente a evolução dos atuais sistemas democráticos com níveis mais altos de participação efetiva da população.

Entretanto, Rousseau considera que “é contra a ordem natural que o grande número

²¹ ROSÁRIO, Pedro Trovão do. **Tribunal Constitucional** ¿Un legislador negativo o positivo? Revista de Derecho Uned, Madrid, n. 16, p. 713-740, 2015. p. 732.

²² Segundo Montesquieu, “[...] no governo republicano, é da natureza da Constituição que os juízes sigam a letra da lei” (MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. **O espírito das leis**. 3. ed. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora, 2005. p. 87).

governe e o pequeno seja governado”²³, assim, essa forma de governo, só seria viável por meio de um Estado mínimo, mas que enfrentaria desafios para reunir todos os cidadãos.

Importante frisar que este período de revoluções filosóficas e políticas iniciou uma constante reconstrução sistêmica de governo tentando equilibrar a participação popular com a proteção dos direitos individuais.

A democracia, antes vista como uma noção utópica e impraticável até mesmo pelos filósofos, começou a se consolidar como a forma mais legítima de governo, orientada pela soberania popular, o estado de direito e a igualdade legal e a garantia dos direitos individuais ante a soberania estatal e possível arbitrariedade.²⁴

Nesse desenvolvimento, desde a Grécia Antiga até o período do Iluminismo ou até mesmo das grandes Revoluções, que podemos perceber um amadurecimento consistente em termos filosóficos e jurídicos: a transição da democracia direta para a democracia representativa ou outras formas de governo mais complexas e articuladas, que representam a evolução social, econômica e cultural ocorrida no mundo moderno.²⁵

1.2 Teorias da Vontade Geral

A teoria da vontade geral, exposta por Jean-Jacques Rousseau em “O Contrato Social”, desempenha importância fundamental na formulação do poder democrático, especialmente na relação Estado-cidadão. Conforme já exposto, segundo Rousseau, a legitimação do poder político só é possível se as leis e as decisões públicas expressarem, como a vontade geral, a vontade coletiva. Ou seja, o poder do povo de exercer seu real interesse.

Em complemento, a vontade geral, segundo Rousseau, não é a soma de vontades individuais, mas uma vontade de interesses comuns superiores e diferentes das vontades privadas, guiada pelo bem-estar coletivo. Essa teoria teve grande impacto no amadurecimento

²³ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 83.

²⁴ Como os antigos tinham participação direta nos assuntos públicos, sua participação na soberania era concreta: “A vontade de cada um tinha influência real”. Essa influência gerava um forte sentimento social de compensação pela perda do individualismo. A crítica vem justamente nesse sentido: “Essa compensação já não existe para nós. Perdido na multidão, o indivíduo quase nunca percebe a influência que exerce. Sua vontade não marca o conjunto; nada prova, a seus olhos, sua cooperação. O exercício dos direitos políticos somente nos proporciona pequena parte das satisfações que os antigos nele encontravam e, ao mesmo tempo, os progressos da civilização, a tendência comercial da época, a comunicação entre os povos multiplicaram e variaram ao infinito as formas de felicidade particular. Conclui-se que devemos ser bem mais apegados que os antigos à nossa independência individual. Pois os antigos, quando sacrificavam essa independência aos direitos políticos, sacrificavam menos para obter mais; enquanto que, fazendo o mesmo sacrifício, nós daríamos mais para obter menos” (CONSTANT, Benjamin. **Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. Filosofia Política, Porto Alegre, n. 2, 1985, p. 9-15).

²⁵ CICCIO, Claudio De. **Teoria Geral Do Estado E Ciencia Política**. 7 Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 18.

das democracias contemporâneas, em particular o modelo representativo, que tende a envolver ativamente os cidadãos nas decisões públicas.

Trazendo para um dos méritos da dissertação, a esfera das compras públicas pode expressar diretamente a vontade geral por meio do cumprimento associado à legitimidade e eficácia dos procedimentos administrativos, sendo norteados pelo melhor interesse da Administração, mas consolidado pelos interesses reais e objetivos.

A Constituição Federal de 1988, consolidando o Estado Democrático de Direito, reivindica o princípio de que a soberania popular é a base da autoridade do Estado (art. 1º, parágrafo único, da CF/1988), ao expor que todo poder emana do povo²⁶ que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição.

Um dos pilares fundamentais da democracia é a supremacia da vontade popular, bem como a preservação da liberdade e da igualdade de direitos. *In verbis* o que expõe o art. 1º, parágrafo único, da CF/1988: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Dessa forma, a vontade geral constitui um princípio de forças orientadoras do regime democrático²⁷, que exige que os poderes públicos atuem em prol dos interesses da coletividade, principalmente na gestão dos recursos públicos e dos contratos administrativos.

O princípio da eficiência, estabelecido no art. 37 da Constituição Federal, exige que a Administração Pública seja exercida de forma célere, objetiva e eficaz, priorizando sempre o interesse público.

Esse princípio deve ser lido à luz do princípio da melhor e maior participação social, pois assegura aos cidadãos a possibilidade de influenciar as decisões, principalmente aquelas que têm relação direta com o uso dos recursos públicos.

Portanto, a vontade geral se manifesta não apenas no nível da formulação de políticas públicas, mas também por meio do controle social exercido sobre sua execução para garantir que os contratos públicos sejam pautados no interesse da coletividade²⁸.

Nesse sentido também expõe Nunes Araújo:

O princípio da eficiência tem partes com as ‘normas de boa administração’,

²⁶ A importância dessa informação fica evidente na afirmação de Ferrajoli de que a subordinação da lei à Constituição deve ser considerada a segunda grande ruptura da história do direito moderno (O Estado de Direito entre o passado e o futuro. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (orgs.). **Estado de Direito: história, teoria e crítica** São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 424-426).

²⁷ BALEOTTI, Francisco Emílio; BORGIO, Maria Celia Nogueira Pinto e. **Transformações do direito privado: análise dos seus pressupostos teóricos à luz dos modelos de Estado**. Encontro Nacional do Conpedi, 19, 2010. Fortaleza. Anais Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, p. 22.

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 98.

indicando que a Administração Pública, em todos os seus setores, deve concretizar atividade administrativa predisposta à extração do maior número possível de efeitos positivos ao administrado. Deve sopesar relação de custo-benefício, buscar a otimização de recursos, em suma, tem por obrigação dotar de maior eficácia possível todas as ações do Estado.²⁹

Nesse íterim, parte da participação cidadã nas compras públicas depende do cumprimento do processo ao princípio da igualdade estabelecido pelo artigo 3º da lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações). A nova Lei licitatória de 2021, assim como a de 1993, prevê instrumentos para a participação direta da sociedade, como audiências e consultas públicas, estabelecendo, portanto, exigências de transparência e publicidade em todas as fases do processo licitatório.

Essas disposições legais permitem que a vontade geral seja efetivamente incorporada à Administração Pública. Elas promovem maior fiscalização sobre o uso de recursos e seleção de contratos que realmente atendam às necessidades sociais.

Certamente, a vontade geral sozinha, com intenções reais abundantes, não realiza processos decisórios públicos. Bem se sabe que o próprio Rousseau alertou que as vontades privadas podem manipular o interesse público em casos de grupos de *lobby* privados ou corporativos que pressionam as administrações a atender seus interesses, como infelizmente encontramos nos dias atuais.

Nesse caso, o controle social relevante se tornará então o principal mecanismo de atuação da Administração Pública à luz dos princípios constitucionais e da vontade geral. Trata-se de agir além das intenções reais já previstas ou normatizadas, mas ações que realmente possam modificar a ação do ato administrativo para o melhor interesse coletivo.³⁰

A realização de consultas públicas, o incentivo à transparência e a ampla divulgação de informações em relação às licitações públicas são formas ideais de garantir que a população venha a participar efetivamente dos processos e que os interesses comunitários prevaleçam sobre os interesses privados.

Não é sem importância observar que o princípio da moralidade administrativa – aspecto também abrangido pelo art. 37 da Constituição, fortalece a visão de que a gestão pública precisa ser conduzida à luz da ética e da centralidade em relação ao bem comum.

Para tanto, “a vontade geral” opera como um padrão, segundo o qual se pode avaliar a qualidade ética dos contratos públicos. A moralidade não se limita a um senso de cumprimento

²⁹ DAVID ARAÚJO, Luiz Alberto; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 235

³⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 150.

obediente da lei; em vez disso, envolve fazer escolhas de governança com base em valores como transparência, responsabilidade e equidade.

Outro fundamento é a própria cidadania que “qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e o direito de ser ouvido pela representação política”³¹. Como tal padrão ideal para a moralidade administrativa, que sempre a vontade geral seria eficaz em garantir que as ações do Estado sejam sempre congruentes com o interesse público.

Relevante também ao estudo dos contratos públicos à luz da vontade geral é a questão da relação custo-efetividade também consagrada no art. 70³² da Constituição Federal que estabelece a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes públicos.

Economia significa Administração Pública racionalizando os recursos disponíveis, buscando o menor custo possível sem que se perca a qualidade do que é oferecido. No que se refere ao interesse coletivo (teoria da vontade geral), espera-se que o Estado tenha responsabilidade fiscal ao assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e conforme as necessidades da população, por isso avançar-se-á nos conceitos de estudos mais adequados na previsão orçamentária (prévia).

O conceito de vontade geral transcende a noção de representação política para se tornar um fundamento para as ações do poder público. Quando aplicado às compras públicas, significa que ao adquirir bens e serviços, o Estado está agindo no interesse da vontade coletiva, garantindo assim a sustentabilidade das políticas públicas e do regime de recursos públicos mais inteligente ou mais efetivo.

Isso, por sua vez, possibilita que a vontade geral seja continuamente zelada e respeitada³³, com participação da sociedade na fiscalização dos atos administrativos e na formulação das políticas de compras.

A Nova Lei de Licitações avança nesse sentido ao definir linhas incisivas de controle social e transparência como viabilizadoras da administração pública.

A obrigatoriedade da publicidade em cada etapa do processo interno, escopos editalícios

³¹ SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 344-345.

³² Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988).

³³ L'esigenza di buona amministrazione per gli enti pubblici infatti, si sostanzia nella necessità che l'interesse pubblico, che costituisce il fine dell'attività amministrativa, sia sempre perseguito e nel modo migliore” (FALZONE, Guido. **Il dovere di buona amministrazione**. Milano: Dott. A. Giuffrè Ed., 1953. p. 67-72).

até a celebração de um contrato ou a criação de canais de participação pública, representam mecanismos que tornam a vontade geral mais vigorosa, solidificando que os contratos públicos realmente representam as prioridades e necessidades da sociedade.

Em outras palavras, aquele mesmo conceito de vontade geral de Rousseau está diretamente relacionado à contratação pública como um processo democrático, no qual se entende que o poder público atua com transparência, responsabilidade e de acordo com os interesses coletivos.

Esse conceito de filosofia introduzido no ordenamento jurídico brasileiro reforçaria, por meio do controle cidadão e da fiscalização das políticas de contratação pública, um meio adicional pelo qual a administração poderia de fato atender às necessidades da população pelo o que de fato ela precisa.

Este subcapítulo, portanto, vem enfatizando a aplicabilidade da teoria da vontade geral na atividade de contratação pública e sua interface com a democracia participativa. As próximas seções tratarão de uma análise dos modelos de democracia participativa e sua implementação prática, ampliando o controle social sobre os atos administrativos, para uma governança pública mais eficiente e transparente.

1.3 Modelos de Democracia Participativa

A democracia participativa, remontada ao modelo representativo, visa garantir maior envolvimento da sociedade nos processos de tomada de decisão política. O modelo oferece instrumentos que permitem que toda a população participe diretamente das decisões públicas, além de votar apenas em representantes³⁴.

A qualidade da participação direta dos cidadãos como principais sujeitos dá uma base adicional para legitimidade às decisões governamentais³⁵ e controle social sobre a Administração Pública, garantindo assim a transparência e eficiência dos atos administrativos. Em muitos países, experiências de democracia participativa foram desenvolvidas buscando aproximar a sociedade civil das esferas onde as decisões são tomadas.

Esses modelos, que variam de menos a mais completos e complexos, têm fornecido

³⁴ "FORNOS, Iván Escobar. El sistema representativo y la democracia semidirecta. CANTÚ, Hugo A. Concha, (coord.). **Sistema Representativo Y Democracia Semidirecta** – Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: Unam, 2002. p. 127-191.

³⁵ MIRANDA, Isabella Gonçalves; MERLADET, Fábio André Diniz. Uma apresentação crítica dos conceitos de globalização hegemônica e contra-hegemônica à luz das novas manifestações populares internacionais. **Primeiros Estudos**, São Paulo, n. 3, 2012. p. 16-17.

soluções positivas para a governança democrática por meio do aumento da legitimidade da ação pública e de uma administração transparente que atenda, embora de forma geral, às demandas sociais.

1.3.1 Do contexto histórico preliminar do Orçamento Participativo

Um dos principais modelos de democracia participativa, aplicado mundialmente, é o orçamento participativo que teve origem no Brasil em 1989. Este surge como uma inovação capaz de mudar as relações de poder entre governo e sociedade ao permitir que os cidadãos participem diretamente do processo de definição de como os recursos públicos devem ser alocados, escolhendo prioridades de investimento em saúde, educação, infraestrutura e habitação.

A população, por meio do orçamento participativo, poderá discutir e decidir para onde será direcionada grande parcela do orçamento da Administração em relação a políticas públicas de interesse coletivo de cada local.

No caso de Porto Alegre-RS, o orçamento participativo ganhou reconhecimento internacional como um mecanismo eficaz para fomentar a inclusão de setores historicamente excluídos, como bairros de baixa renda, em espaços de tomada de decisão.³⁶

O modelo também se espalhou ao longo dos anos para outras cidades brasileiras e internacionais, como Paris, Nova York e Seul, onde foi adaptado às especificidades locais, mas sempre visando fortalecer a participação cidadã.

A experiência de Porto Alegre provou que a democracia participativa pode ser um poderoso dispositivo de correção de desigualdades socioeconômicas: garantir que os recursos públicos sejam distribuídos de acordo com as reais necessidades da população, e não sob o comando de interesses políticos ou econômicos.

O Orçamento Participativo é um mecanismo por meio do qual os membros do público escolhem onde os recursos públicos serão colocados em serviços-chave, buscando o bem-estar comum. Conforme argumenta Pedro Henrique Simões:

A base do desenvolvimento do Orçamento Participativo é um novo tipo de descentralização que criou um novo centro decisório, o qual, em conjunto com os Poderes Executivo e Legislativo, democratizam efetivamente a ação política, integrando os cidadãos comuns em um novo espaço público. A

³⁶ NEVES, Ângela Vieira. **Cultura política e democracia participativa** : um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Gramma Editora, 2008.

iniciativa do Orçamento Participativo no Brasil deu-se, resumidamente, da seguinte maneira: descentralização das decisões políticas; criação de conselhos populares, circunstância que favorece a produção de opinião pública independente; deslocamento do centro de atenção dos cidadãos para os problemas comuns locais; afloramento da consciência da participação do cidadão; surgimento de 02 (dois) focos de poder democrático: um pelo voto, outro pela participação por meio de associações e outros instituições diretas; criação de condições para aprovação do orçamento público e estímulo à participação popular na elaboração e execução da peça orçamentária; instauração de processo amplo e aberto de discussão; necessidade de auto-regulação interna para legitimar e validar as decisões tomadas no seio do Orçamento Participativo.³⁷

Com isso, houve combate a corrupção, ampliando a transparência da execução orçamentária e permitindo o controle social, com monitoramento direto do uso dos recursos públicos. Do ponto de vista legal, é possível o entendimento de que seja uma implementação da soberania popular, devidamente prevista no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988, que é promulgado como "todo poder emana do povo", conforme anteriormente exposto.

Além disso, a mesma CF/1988 que se compromete com a participação social nas decisões orçamentárias, estabelece também que há necessidade do controle popular das finanças públicas, garantindo a eficácia do princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Brasileira³⁸.

Países europeus como Alemanha e Espanha também praticam de forma ativa os critérios e diretrizes do orçamento participativo em nível internacional, com os mesmos níveis de governo local do Reino Unido buscando aumentar a transparência por meio de maior engajamento dos cidadãos no desenvolvimento de políticas orçamentárias.

No entanto, em todos os contextos, o orçamento participativo representa um desafio relacionado à educação política dos cidadãos e à estruturação de mecanismos de deliberação que garantam a participação efetiva. Por isso, será tratado em um capítulo em destaque na presente dissertação, dada a sua importância ao trabalho, antíteses e conclusões.

1.3.2 Conselhos de Políticas Públicas

Os Conselhos de políticas públicas são um bom exemplo de democracia participativa.

³⁷ SIMÕES, Pedro Henrique Moreira. **Orçamento Participativo**: reflexões e perspectivas no contexto histórico brasileiro. São Paulo: Clube de Autores, 2011. p. 59.

³⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (BRASIL, 1988)

No Brasil, esses conselhos foram institucionalizados como um mecanismo para garantir a participação da população na formulação, deliberação e monitoramento de políticas públicas em áreas estratégicas como saúde, educação, meio ambiente, direitos humanos e segurança pública.

Canais vitais pelos quais essas formas de controle podem ocorrer também são tornados públicos por esses conselhos que são compostos por representantes governamentais e não governamentais. Eles atuam como entidades-chave na difusão de informações e, portanto, legitimam o processo de consulta.

O conceito pode ser definido pela legislação brasileira, especialmente a Lei nº 8.142/1990, que criou os conselhos de saúde, como exemplo da gestão do SUS deve ser participativa e descentralizada, com garantia de tomada de decisões sobre políticas de saúde com a participação dos usuários do sistema e trabalhadores da saúde, gestores públicos e outros segmentos da sociedade.

Esse modelo foi replicado em diversas áreas criando conselhos para discutir e monitorar políticas públicas relacionadas à educação, assistência social, meio ambiente e direitos da criança e do adolescente.

Os conselhos de políticas públicas não só asseguram a consideração da vontade geral nas decisões do Estado como também fomentam a comunicação entre governo e sociedade sobre o conteúdo do pacto social, aumentando sua legitimidade e a das políticas implementadas em cada situação local e problemática administrativa.

Eles possuem uma capacidade de potencializar o controle social, pois além de trazer efetividade ao uso dos recursos públicos que pode trazer, melhora a qualidade da cidadania, estimulando e construindo um movimento de aproximação cada vez maior entre a sociedade e o poder público.

O fato de os conselhos serem criados em todos os níveis federativos (municipal, estadual e federal) demonstra o comprometimento do Estado brasileiro em criar um modo de governança mais democrático e participativo, conforme garantido na Constituição Federal.

Os Conselhos de Políticas Públicas, também chamados de Conselhos de Direitos, são organizações participativas que incluem tanto membros públicos e governamentais quanto instituições estatais. Para Gohn, os conselhos são:

Agentes de inovação e espaço de negociação dos conflitos. Entretanto, há uma longa história e um acirrado debate na trajetória dos conselhos envolvendo questões relacionadas com participação, formas de governo e representatividade, natureza da esfera pública, divisão de poder local,

regional, nacional e global, além de temas mais abrangentes que configuram o cenário em que os conselhos de desenvolvem, como o próprio sistema da democracia e os condicionantes políticos econômicos que influenciam as gestões públicas.³⁹

Sua função teve novo conceito com o advento da Constituição de 1988, que ampliou sua legitimidade, servindo como meio de comunicação e coordenação entre o governo e a sociedade civil na gestão de políticas públicas.

As responsabilidades desses conselhos são reconhecidas pela própria Constituição Federal, que os define como obrigatórios no que diz respeito ao monitoramento e à fiscalização, como a fiscalização dos gastos estaduais e municipais com saúde pública, ou o papel dos conselhos de monitoramento e controle na fiscalização dos recursos do como o FUNDEB.

Ainda sob o aspecto da atuação dos conselhos, no entanto, varia conforme a formação de seus membros e a real disposição do gabinete de governo em absorver as deliberações desses órgãos em políticas públicas.

O descompromisso do Estado com as políticas de sua competência e, conseqüentemente, a devolução dos poderes que ele outorgou à sociedade civil nada tem a ver com a vontade política deste mesmo Estado em delegar poderes decisórios à sociedade civil em programas de propriedade ou questões relacionadas a recursos, pois quando falamos em controle social podemos estar, ao invés de compartilhar poder, facilitando a falta de responsabilização do Estado pelas políticas públicas que ele adota.

Entende-se, portanto, que, na maioria dos casos, os conselhos têm se deparado com a falta de infraestrutura e recursos adequados, as conhecidas rubricas orçamentárias dedicadas a estes, além de encontrar dificuldades para garantir ampla representatividade de todos os segmentos sociais. Por isso, seu estudo também fará parte integrante de análise da construção e reforma administrativa mutacional sob o aspecto do orçamento participativo e a vinculação do Poder Público com seu conseqüente incentivo em capítulo próprio.

A função dos Conselhos de Políticas Públicas, quando considerada sob a perspectiva da cooperação entre Estado e sociedade civil, está diretamente associada ao arcabouço legal das Organizações da Sociedade Civil, conforme o que dispõe a Lei nº 13.019/2014.

O conhecido Marco Regulatório das Organização da Sociedade Civil (OSCs) formaliza a base legal para a criação de parcerias público e privadas entre o governo e organizações privadas sem fins lucrativos. Essas parcerias são norteadas pelos princípios constitucionais da legalidade, eficiência, mas principalmente da efetividade do princípio da participação cidadã.

³⁹ GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003. p.7.

Esse marco regulatório amplia a previsão constitucional dos artigos introdutórios da Magna Carta, o que possibilita a implementação da cooperação administrativa institucionalizada, que visa promover a implementação de políticas públicas que abordem questões sociais.

Como menciona Gustavo Justino de Oliveira, o advento do Marco Regulatório das OSCs representa a transição de um modelo puramente subsidiado para um paradigma de parcerias reguladas, contratuais e orientadas a resultados, que pressupõe obrigações mútuas, transparência e controle social recíproco:

Do ponto de vista organizativo e institucional isso significa a substituição do antigo modelo de Estado administrativo-burocrático, hierárquico, unitário, centralizado no gesto direto, por um novo tipo de Administração em que uma multiplicidade de organizações, governamentais, privadas e o que vem sendo denominado “terceiro setor” assumiram a gestão de serviços com financiamento e controle do Estado.⁴⁰

Do ponto de vista formal, a atuação das OSCs é considerada uma verdadeira forma de desenvolvimento, no sentido jurídico estrito, vez que o estado motivacional da intervenção por meio da indução de comportamentos privados considerados benéficos ao público.

A lei formal que formaliza esse desenvolvimento é o contrato de desenvolvimento ou o termo de colaboração, regidos pelos artigos 16 a 42 da Lei nº 13.019/2014, que exige, no mínimo, pré-requisitos como o plano com objetivo definido, o orçamento prévio, a demonstração da capacidade técnica da organização e, como regra geral, convocação pública, mediante publicação própria.

Este é o lugar onde a interação entre o público e os partidos políticos se torna recomendada e essencial para a legitimidade democrática da aliança. Os conselhos são compostos por membros da sociedade civil e do governo, sendo considerados órgãos colegiados com a finalidade de discussão e supervisão contínua, aqui, portanto, a efetivação da participação cidadã, mesmo que por seus representantes.

Por meio do procedimento, é necessária a elaboração de editais que descrevam o procedimento, valide o plano de trabalho, analisem o relatório de implementação e exerçam um controle social mais amplo, quando o objetivo da parceria envolver políticas públicas setoriais, como saúde, educação, assistência social, direitos humanos e meio ambiente.

⁴⁰ OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Gestão Privada de recursos públicos para fins públicos**: o modelo das Oscips. Terceiro setor, empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 224.

Essa interação é um exemplo do que Rosângela Moro descreve como “democracia significativa”, que se define como mais do que apenas representação formal, mas que também envolva a implementação de mecanismos permanentes de discussão, com capacidade de influenciar decisões administrativas e orçamentárias.⁴¹

É também o que Norberto Bobbio descreve como uma transição da democracia formal para a democracia processual e participativa, a qual canais de discussão pública se entrelaçam com mecanismos de implementação de políticas governamentais.

Do ponto de vista jurídico, portanto, a combinação dos Conselhos e do sistema de OSCs aumenta a importância do princípio da eficiência administrativa, pois promove a realocação estratégica de recursos públicos com foco em resultados mensuráveis. Essa sujeição exigirá a aprovação da comunidade e de seu representante formal.

Além disso, enquadra-se no âmbito promocional da própria legitimidade administrativa, uma vez que as ações da Administração, especialmente na área de implementação indireta de políticas públicas, estão agora sujeitas à responsabilização social e contratual.

Conforme exposto, a doutrina jurídica apresenta que o fortalecimento dessas parcerias e dos esforços do Conselho exige mais do que apenas um compromisso legal da Administração Pública e exige também o desenvolvimento de competências institucionais de planejamento, monitoramento, avaliação e responsabilização, todas elas elencadas, conforme o que prevê o art. 6º da Lei nº 13.019/2014.

Essas competências e diretrizes não se limitam ao Estado burocrático, mas também devem ser cultivadas na sociedade civil organizada, o que levará a uma parceria com uma base que evite assimetrias, promova confiança e políticas públicas eficazes.

Em última análise, é crucial reconhecer que os Conselhos devem e podem participar ativamente na supervisão e no monitoramento da implementação de financiamentos ou acordos de parceria, vez que há previsão vinculativa às inovações legislativas como visitas técnicas que exigem análise *in loco*, elaboração de laudo técnico de avaliação e emissão de parecer definitivo sobre o cumprimento do objetivo pactuado.

Dessa forma, além de atuarem como espaços deliberativos, tornam-se verdadeiros órgãos públicos de reconhecida autoridade social, em consonância com a gestão dialógica e participativa preconizada pela Constituição de 1988.

⁴¹ MORO, Rosangela Wolff. **Regime jurídico das parcerias das organizações da sociedade civil e a administração pública**, lei nº 13019/14. São Paulo: Matrix, 2016, p. 15.

1.3.3 Iniciativas Legislativas Populares

A característica mais importante da iniciativa legislativa popular é que ela representa mais um instrumento de democracia participativa: a possibilidade de os cidadãos apresentarem projetos de lei diretamente ao Poder Legislativo, sem intermediação dos representantes eleitos.

No Brasil, a iniciativa popular é estabelecida pelo art. 61, § 2º, da Constituição Federal, que diz que projetos de lei podem ser propostos mediante subscrição de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído em, no mínimo, cinco unidades federativas.

A criação da iniciativa legislativa popular não é apenas uma inovação processual, mas também uma verdadeira materialização do princípio da soberania popular. Por meio desse dispositivo, o poder constituinte derivado reconheceu o direito de participar da função legislativa como titular originário do poder.

A participação direta na elaboração de normas é um exemplo de democracia significativa, pois transfere parte do poder de definição da agenda para a esfera cidadã, normalmente confinada aos poderes Executivo e Parlamentar.

Nesse sentido, a democracia participativa só se concretiza verdadeiramente quando existem meios oficialmente reconhecidos de influenciar a população na criação legislativa, evitando que o processo se reduza a um simples ritual periódico de eleição.

Um dos exemplos mais marcantes de iniciativa popular legislativa no Brasil é a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010)⁴², oriunda de uma moção popular com mais de 1,6 milhão de assinaturas coletadas para alterar leis eleitorais, visando barrar candidaturas de pessoas gravemente condenadas.

Do ponto de vista jurídico e constitucional, a Lei da Ficha Limpa representa um marco significativo na efetividade da iniciativa popular, pois formalizou o conceito de moralidade administrativa, consagrado pelo art. 37, da Constituição Federal, que define a elegibilidade e a inelegibilidade de indivíduos para cargos públicos com base em sua moralidade e probidade.

Esse movimento cívico também promoveu o conceito de *accountability*, que será melhor abordado em capítulos posteriores, mas que resta definido em tradução não literal como prestação de contas, uma vez que membros da sociedade civil organizada se dirigiram ao Parlamento com uma demanda que ultrapassou os limites da preocupação setorial e se associou ao princípio fundamental da Via Democrática do Direito.

⁴² BRASIL. Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 28 ago. 2024.

Na lição de Maria Zanella Di Pietro⁴³, a moralidade administrativa, quando considerada como uma forma de liderança política, funciona como uma salvaguarda contra o abuso do poder governamental para ganho pessoal ou benefício de grupos específicos. Essa lei é comumente reconhecida como moralidade social.

A aprovação da Lei da Ficha Limpa demonstrou o quanto a participação popular tem presença transformadora na construção de leis que fortaleçam a integridade do processo eleitoral e a moralidade na política.

A iniciativa popular em alguns países é bastante efetiva como influência nos processos legislativos, considerando as demandas da sociedade. Isso porque, nesses países, foram consolidados mecanismos que permitem a participação popular no processo legislativo, debatendo e votando diretamente em propostas de interesse coletivo da população.

Apesar de sua importância, os procedimentos do modelo brasileiro tendem a garantir uma distribuição geográfica da representação e um forte apoio, mas isso tem um custo elevado.

A necessidade de assinaturas físicas, distribuídas entre as unidades delegadas, em um país de dimensões continentais e com problemas de infraestrutura, muitas vezes representa uma dificuldade na implementação do direito.

O contraste com os sistemas de estilo suíço, que possuem uma iniciativa popular que pode ser apresentada com um número menor de assinaturas e, em alguns casos, um referendo obrigatório, destaca que o legislador constituinte brasileiro optou por um sistema mais rigoroso.

A natureza não vinculativa da iniciativa legislativa popular brasileira permite que o Congresso Nacional tenha bastante flexibilidade para alterar o texto ou mesmo rejeitá-lo, o que pode diminuir sua finalidade.

A falta de salvaguardas processuais que preservem o cerne do tema da proposta permite distorções, conforme documentado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) quanto à tramitação de propostas derivadas de iniciativas populares.

Para contornar a ausência de previsão legal, a proposta é utilizar um mecanismo semelhante ao empregado em alguns estados americanos. Segundo essa proposta, qualquer alteração significativa em uma iniciativa popular deve ser revisada por seus participantes ou publicada em edital.

Do ponto de vista dogmático, a iniciativa legislativa popular está diretamente associada ao núcleo dos direitos políticos positivos (art. 14 – soberania, da Constituição Federal), bem como à capacidade de petição (art. 5º, XXXIV, "a", Constituição Federal), que é considerada

⁴³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 94.

uma forma qualificada desta última.

Enquanto o direito de petição garante a todos o direito de contestar autoridades governamentais para proteger seus direitos ou se opor a comportamentos ilegais e abusos, a iniciativa popular garante a todos a possibilidade de fazê-lo por meio de uma proposta legislativa formal, sujeita à tramitação obrigatória.

Apesar de o Supremo Tribunal Federal ainda não ter tido impacto significativo no campo da participação popular, a decisão na ADI 4.650⁴⁴ é representativa de uma interpretação progressivamente mais precisa que maximiza a efetividade da democracia.

Ao reconhecer oficialmente a inconstitucionalidade do financiamento empresarial de campanhas políticas, o STF reconhece que a influência de interesses privados no processo político prejudica a representação popular e fere a legitimidade democrática, o que guarda relação direta com sua abordagem da democracia e do controle social.

Nesse sentido, a Corte compreende que a participação cidadã efetiva exige o controle de mecanismos que, embora formais, podem corromper a natureza democrática das instituições se utilizados sem cautela, reforçando a necessidade de canais institucionalizados de comunicação e fiscalização que mantenham o equilíbrio entre Estado, instituições e sociedade.

No entanto, sua operação no Brasil ainda apresenta problemas devido à natureza burocrática da obtenção da autorização necessária, o que não é suficiente para impedir seu uso e é difícil de obter acesso à assembleia legislativa. Esse esforço, no entanto, exige ativismo social e isso é bastante significativo para um país de dimensões continentais e com diferenças regionais tão significativas. E nem sempre é bem-sucedido.

Na perspectiva habermasiana, a iniciativa popular tem um papel mais amplo do que apenas ser um meio de introduzir legislação no processo legislativo, ela também funciona como um veículo para a expansão da esfera pública deliberativa.

Segundo Jürgen Habermas⁴⁵, descreve o processo de vontade política como sendo mais legítimo quando ocorre em um contexto democrático, pois envolve pessoas que não estão tradicionalmente envolvidas na política, permitindo a expansão de interesses e perspectivas que não são representados de forma tradicional.

No contexto brasileiro, a falta de regulamentação detalhada sobre os procedimentos infraconstitucionais diminui sua função, pois a dependência exclusiva da interpretação

⁴⁴ BRASIL. STF. ADI 4.650 - **Julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais**. Relator Min. Luiz Fux. ta de Julgamento: 17/09/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/02/2016). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em; 15 Jun. 2025.

⁴⁵ HABERMAS, Jürgen. **Fatti e Norme**. Contributi a una Teoria Discorsiva Del Diritto e Della Democrazia. Trad. Leonardo Ceppa. Milano: Edizione Guerini e Associati, 1996. p. 51.

processual leva à ambiguidade e promove a inércia parlamentar.

Para que as iniciativas legislativas populares sejam efetivas em um Estado Democrático de Direito, elas devem ser implementadas com regras constitucionais claras que especifiquem o prazo máximo para análise, com a implementação de assinaturas eletrônicas e, principalmente com a proibição de alterações que violem o conceito central da proposta, a menos que sejam formalmente aprovadas por uma comissão representativa dos participantes.

Essas medidas reforçariam os princípios constitucionais da eficiência e da publicidade, ambos consagrados na Constituição brasileira e garantiriam maior consistência e eficácia à iniciativa, em consonância com seu papel natural de catalisadora da vontade geral.

1.3.4 Referendos e Plebiscitos

Referendos e plebiscitos são exemplos de democracia direta que garantem a toda a população o direito de participar das decisões sobre questões nacionais, regionais ou locais importantes. No Brasil, essas reuniões populares são instituídas pela Constituição e regidas pela Lei nº 9.709 de 1998⁴⁶, que formaliza o procedimento para a instauração e a realização de referendos e eleições.

A Constituição Federal de 1988 incorporou ao ordenamento jurídico e político brasileiro mecanismos de expressão direta da soberania popular.

São exemplos de participação política que se limitam ao positivo, permitindo aos cidadãos influenciarem imediatamente as decisões do Estado como atos padronizados de expressão da vontade popular, com efeito vinculante.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁴⁷ afirma que, ao lado da iniciativa legislativa popular, plebiscitos e referendos representam uma democracia semiautônoma, atuando como forma de controle da legitimidade das decisões políticas e legislativas.

As regras da Lei nº 9.709/1998 descrevem os procedimentos específicos dessas organizações. O plebiscito é considerado a primeira etapa; esse procedimento é usado para coletar as opiniões do eleitorado antes da adoção formal de uma política ou da formulação de uma decisão política. Por exemplo, a criação, incorporação ou fusão de organizações formais está prevista no art. 18, § 3º, da Constituição Federal.

Por outro lado, um referendo é independente. A população apoiará ou rejeitará uma

⁴⁶ BRASIL. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9709-18-novembro-1998-352644-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 28 ago. 2024.

⁴⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 85.

decisão anterior tomada, como ocorreu na venda de armas de fogo em 2005.

Ambas as hipóteses têm a mesma capacidade de instaurar um plebiscito: o Congresso Nacional tem competência para fazê-lo por meio de ato legislativo, e o procedimento é monitorado e executado pela Justiça Eleitoral, nos termos da norma.

É importante reconhecer que, embora não haja exigência formal de limitações materiais, a maioria da doutrina jurídica entende que coisas protegidas por cláusulas permanentes (artigo 60, § 4º, Constituição Federal) não podem ser discutidas publicamente, de acordo com o núcleo imaterial da Constituição.

Para Alexandre de Moraes⁴⁸ afirma que a implementação desses mecanismos deve levar em conta a compatibilidade vertical da ordem constitucional com os princípios do Estado de Direito.

Um dos exemplos mais significativos no Brasil foi o referendo de 2005, durante o qual a população votou pela proibição da venda de armas de fogo. Apesar do resultado negativo da proibição, o referendo representou uma ferramenta significativa para a participação pública na definição de uma questão socialmente significativa que afeta muitas das regras de segurança pública.

A referida votação de 2005 sobre a proibição da venda de armas de fogo evidencia que o efeito legitimador desses instrumentos, apesar de o resultado final ter sido diferente da proposta original do governo.

Essa experiência verifica que o valor jurídico-político do referendo não se limita à aprovação ou rejeição de determinada medida, mas inclui o aprimoramento do processo democrático de deliberação.

Assim, quando acompanhada de tomada de decisão direta, aumenta a legitimidade das normas, desde que a esfera pública disponha dos recursos materiais e informacionais necessários para um debate efetivo.

Por isso, o referendo não deve ser considerado uma votação popular isolada, mas sim a etapa final de um longo processo que envolve todos os cidadãos do país. Essa discussão promove a incorporação de diferentes perspectivas no processo de tomada de decisão.

Em outros países, como a Suíça⁴⁹, essa é uma prática bastante comum, tendo referendos

⁴⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. ed. - São Paulo: Atlas, 2003, p. 41.

⁴⁹ DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; SINDIFISCO – SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **A progressividade na tributação brasileira: por maior justiça tributária e fiscal**. São Paulo: Dieese; Ipea; Sindifisco, 2011. Disponível em: <http://www.world-psi.org/sites/default/files/cartilhajusticafiscaltributaria.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2025.

para ocorrer com questões de grande relevância como reformas tributárias, políticas sociais ou tratados internacionais. Uma lista mais completa pode ser encontrada em referendo.

O modelo suíço, caracterizado pelo uso frequente e extensivo de plebiscitos e referendos, evidencia o potencial e os perigos da utilização repetida desses instrumentos. Por um lado, aumenta a capacidade de resposta do sistema político às demandas da sociedade; por outro, apresenta o risco de excesso de influência, o que pode levar à fadiga democrática.

Além disso, a complexidade técnica de certos tópicos pode facilitar a tomada do processo por campanhas de desinformação ou por grupos financeiramente poderosos que têm capacidade de influenciar o debate público.

Estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico da OCDE alertam que a implementação bem-sucedida desses mecanismos depende tanto de regras processuais claras quanto de transparência ativa e educação cívica, garantindo que a votação seja um processo consciente e informado.

Não apenas na Suíça, mas em qualquer outro país do mundo, o modelo de democracia direta é muito visível.

Poderia ser uma população que tem consultas populares regulares para decidir políticas públicas e direções de ações governamentais, para garantir a legitimidade das decisões do governo e ser votada diretamente pela população, o que tornaria a gestão pública muito mais próxima dos desejos da sociedade.

Também é importante diferenciar as duas instituições: o plebiscito é convocado antes de uma votação política ou legislativa, servindo como uma aprovação popular antecipada, o referendo é posterior à votação e sua função é confirmá-la ou negá-la.

Ambos estão associados ao mesmo gênero, mas diferem em seu protocolo de vinculação e em seu papel político. No domínio da criação formal, o plebiscito defende o processo legislativo de formalização, enquanto o referendo funciona como um meio popular de verificar a legitimidade de um sistema formal.

Essa distinção é de suma importância para a compreensão da incorporação desses mecanismos nos processos legislativo e administrativo, bem como para evitar qualquer confusão conceitual que possa prejudicar a aplicação adequada desses mecanismos.

Os referendos e plebiscitos são veículos importantes para a consolidação da vontade geral, pois por meio deles a população participa diretamente da tomada de decisões sobre questões vitais para a nação.

A necessidade de maturidade política para a utilização desses instrumentos não é retórica, mas sim um requisito significativo que garante que o voto popular seja relevante para

o interesse coletivo e não para ímpetos passionais.

Como resultado, defendemos a implementação de protocolos para a obrigatoriedade de informação pública sobre as regulamentações antes da realização de referendos e plebiscitos.

O Estado deve, por meio de órgãos técnicos, fornecer dados, estudos e projeções sobre os efeitos das regulamentações propostas antes de serem submetidas à consulta pública.

Essa exigência está em consonância com o princípio da publicidade, aumenta o valor substantivo do voto, diminuindo a probabilidade de decisões significativas serem tomadas em um ambiente de desinformação.

Para aprimorar a utilização legítima e efetiva de plebiscitos e referendos no Brasil, importante que possa regulamentar os casos em que são obrigatórios, como alterações significativas na estrutura do Estado ou na titularidade de bens públicos estratégicos.

Ainda, importante que se promova a possibilidade de plebiscitos e referendos estaduais e municipais com trâmites céleres e adequados às situações locais, além da possibilidade de se criar campanhas oficiais de informação que envolvam especialistas independentes.

Também é possível empregar métodos digitais que envolvam o público de forma mais participativa, seguindo os parâmetros da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) e a garantia de que o sistema judicial seja célere na revisão de questões processuais ou substantivas e que a expressão pública seja honrada.

Essas medidas, juntamente com a aplicação rigorosa da Lei nº 9.709/1998, podem converter essas instituições em instrumentos permanentes que aprimorem a forma democrática de governança, em linha com o modelo participativo e dialógico preconizado pela Constituição de 1988.

Seu uso, no entanto, exige um alto grau de maturidade política e social porque as questões respondidas pelos votos devem ser assuntos de profunda publicidade e devem ser bem compreendidas pela sociedade e no Brasil ainda está em evolução e entendimento.

1.4 Impacto dos Modelos de Democracia Participativa na Governança Democrática

O surgimento de modelos de democracia participativa lançou uma profunda influência na governança democrática em todo o mundo.

A democracia participativa, como conceito formal de democracia, assume um papel estrutural na Constituição Federal de 1988, sendo incorporada à doutrina do Estado Democrático de Direito como componente necessário da soberania popular, prevista no artigo inicial da Lei maior brasileira.

Nessa perspectiva, a democracia participativa deixa de ser apenas uma construção política, passando a ser um verdadeiro direito constitucional de participação, o que inclui os direitos políticos positivos do art. 14 da Constituição Federal, cujo cerne é a capacidade de influenciar diretamente na formação da vontade do Estado e a soberania popular.

Além da democracia representativa, esses mecanismos constituem um sistema híbrido que gera maior legitimidade e controle sobre a distribuição de poder. Essa concepção de *accountability* horizontal e vertical é compatível com a perspectiva de Guillermo O'Donnell sobre *accountability*, que permite aos cidadãos tanto escolher seus Representantes quanto observar e influenciar suas decisões em tempo real.⁵⁰

Modelos que colocam a população no centro da formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas promovem transparência e eficiência com justiça na gestão pública.

O texto constitucional brasileiro incorporou múltiplos canais de participação social, tanto de natureza consultiva quanto deliberativa, como os conselhos de políticas públicas, conferências temáticas, audiências e consultas públicas, orçamento participativo e ouvidorias.

Esses instrumentos estão diretamente ligados aos princípios constitucionais do artigo 37, início do *caput*, entre eles, publicidade, eficiência e moralidade, todos eles redobrados de importância quando considerados em conjunto com o art. 70, que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

A eficácia desses mecanismos depende de sua formalização como políticas estatais, com regras específicas de cada instituição quanto à composição, frequência e comportamento vinculativo ou recomendado. A dificuldade é garantir que esses canais se tornem não apenas organizações formais, mas também verdadeiros espaços com poder normativo e institucional.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 inaugurou de forma efetiva o conceito de democracia participativa como componente fundamental da administração pública. A implementação de mecanismos como orçamento participativo, conselhos de políticas públicas, iniciativas legislativas populares e referendos aumentou o distanciamento do governo em relação à população, o que levou à formulação de políticas públicas baseadas nas reais necessidades da sociedade.

A fiscalização social, que é a materialização prática da democracia participativa, não pode ser considerada um simples processo passivo de acesso à informação. Trata-se de um

⁵⁰ O'DONNELL, Guillermo. *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*. **Lua Nova**, n. 44, v. 98, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvtQR88QggqcdWW6vXP8j/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 2, maio. 2025.

direito e dever de participação na administração pública, respaldado pelo princípio republicano e pela necessidade de salvaguardar o interesse público primordial.

Já Celso Antônio Bandeira de Mello acredita que o interesse público é primordial e que o Estado deve criar condições favoráveis à participação da sociedade nas decisões administrativas, caso sejam tomadas sob pena de violação de direitos fundamentais ou de princípios da administração pública, vejamos⁵¹: “Tal direito, portanto, determina uma maior contribuição dos cidadãos na tomada de decisões referentes ao Estado. Fala-se, destarte, em processualização das decisões administrativas e da formação de sua vontade”.

Além disso, os modelos de democracia participativa facilitam uma interação constante entre o governo e a sociedade civil, o que reduz a corrupção: como os cidadãos participam do controle do governo, a prática da corrupção é reduzida.

Na Lei de Licitações n. 14.133/2021, esse conceito se expressa na obrigatoriedade de audiências e discussões públicas em determinados processos de contratação, bem como na previsão de instrumentos de transparência ativa e passiva (artigos 10 a 12), que aumentam a associação entre a participação na administração pública e a integridade do contrato.

A participação cidadã tem um papel deliberativo e também preventivo e reparador na administração da justiça. Relatórios da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU) indicam que os processos decisórios que envolvem a sociedade apresentam menor índice de irregularidades e caráter mais técnico.⁵²

Do ponto de vista dogmático, conforme ressaltado anteriormente, essa abordagem se baseia no conceito de moralidade administrativa (art. 37, caput, Constituição Federal), bem como no direito de acesso à informação (art. 5º, XXXIII, Constituição Federal; Lei nº 12.527/2011).

Em relação ao direito comparado, países como Canadá e EUA⁵³ promulgaram códigos obrigatórios de governança participativa, utilizados em processos de licitação e formulação de políticas públicas, combinados com métodos de consulta pública que utilizam tecnologias presenciais e digitais.

Nesse cenário aponta Amartya Sen a democracia participativa como um mecanismo de legitimação do povo, mas limitando-se as responsabilidades diante das censuras dos

⁵¹ BANDEIRA DE MELLO. **Curso de direito administrativo**, 11. ed. 1999, p. 31.

⁵² EVANGELISTA. Lúcio. **Controle Social Versus Transparência Pública: Uma Questão de Cidadania**. Disponível em https://sites.tcu.gov.br/recursos/trabalhos-pos-graduacao/pdfs/Controle%20social%20versus%20transpar%C3%Aancia%20p%C3%BAblica_%20uma%20quest%C3%A3o%20de%20cidadania.pdf. Acesso em 10, mai. 2025.

⁵³ EUA. The Toronto report on corporate governance. Canadá, **Toronto Stock Exchange**, 1994; e Principles of corporate governance: Analysis and recommendations, dos Estados Unidos, **The American Law Institute**, 1994.

representantes aos representados:

É evidente que o voto secreto tem um papel muito importante inclusive para a expressão e a eficácia do processo de argumentação pública, mas isso não é a única coisa que importa, e pode ser visto apenas como uma parte – reconhecidamente uma parte muito importante – do modo como razão pública opera em uma sociedade democrática. Com efeito, a própria eficácia das votações depende fundamentalmente do que as acompanha, como a liberdade de expressão, o acesso à informação e a liberdade de discordância. Por isso, só o voto secreto pode ser completamente inadequado, como mostram abundantemente as insólitas vitórias eleitorais das tiranias que governam regimes autoritários, no passado e nos dias de hoje, como por exemplo na atual Coreia do Norte. A dificuldade reside não apenas na pressão política e punitiva que é exercida sobre os eleitores na própria votação, mas na forma como as expressões da opinião pública são frustradas pela censura, por exclusão de informação e por um clima de medo, junto com a supressão da oposição política e da independência dos meios de comunicação, bem como a ausência de direitos civis e das liberdades políticas fundamentais. Tudo isso torna redundante para os governantes usar muita força para garantir o conformismo no próprio ato de votar. Na verdade, um grande número de ditadores no mundo tem conseguido gigantescas vitórias eleitorais, mesmo sem coerção evidente sobre o processo de votação, principalmente suprimindo a discussão pública e a liberdade de informação, e gerando um clima de apreensão e ansiedade.⁵⁴

A concepção de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen complementa os componentes instrumentais e fundamentais da participação social. Liberdade política, benefícios sociais e transparência são vitais para o desenvolvimento da democracia participativa.

No Brasil, essas liberdades são protegidas pelo Artigo 5º, Inciso XXXIII, e implementadas por meio de leis como a Lei de Acesso à Informação. A própria concepção dessas leis, bem como sua interpretação, aumenta a capacidade dos cidadãos de participar da formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas.

Internacionalmente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, especialmente o Objetivo 16, que visa promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, têm metas associadas à criação de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas. Esses objetivos estão em consonância com as obrigações globais de direitos humanos.

Isso não apenas promove a transparência e a responsabilização, mas também promove o desenvolvimento da moralidade administrativa, que se caracteriza pela exigência de que a Administração Pública seja regida por princípios éticos e pela lei. Uma das maiores dificuldades associadas a esses modelos é que eles exigem que os cidadãos participem e cumpram as

⁵⁴ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Trad. Denise Bottmann e Ricardo Donimelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 358.

exigências legais do país.

É crucial reconhecer, no entanto, o risco da chamada participação simbólica, ou tokenismo, termo desenvolvido por Sherry Arnstein para descrever situações em que a participação social é formal, mas não tem impacto direto no processo de tomada de decisão.

Nesses casos, observa-se uma aparência de conversa e participação, mas os participantes carecem da verdadeira liberdade para discutir seus pensamentos, da capacidade de tomar decisões e dos meios adequados para se comunicar com seus eleitores. A falta de estrutura, metodologia deliberativa e tomada de decisão formal reduz os mecanismos a cerimônias simples, sem impacto significativo.⁵⁵

A falta de estrutura, metodologia deliberativa e garantias formais de tomada de decisão diminui a capacidade de alguns mecanismos de participação se tornarem meras cerimônias de natureza burocrática, sem qualquer efeito sobre o propósito transformador.

A superação desse problema exigirá o estabelecimento de parâmetros objetivos para o comportamento legal, como prazos para a devolução de propostas, respostas obrigatórias dos participantes e um sistema de chamada pública, que impedirão que a participação seja utilizada como ferramenta de promoção para instituições.

Menciona como apropriada a lição de Jean Rivero:

Resta que, no Estado de Direito, no qual vale o princípio de legalidade, as regras de organização, pelo fato de serem fixadas nos atos públicos, têm valor jurídico. Desde que a lei ou o regulamento se apropriem das soluções estabelecidas graças à ‘ciência administrativa’, estas soluções condicionam a formação da vontade da Administração. Recusar-lhes este valor seria cair no puro arbítrio.⁵⁶

O sucesso da democracia participativa em muitos contextos depende da capacidade dos cidadãos de compreender os processos e questões em discussão, o que exige um alto grau de educação política e vinculativa aos ditames legais.

A eficácia das abordagens participativas é diretamente afetada por sua inclusão no sistema administrativo. Isso implica investir em recursos orçamentários, capacitar profissionais de mídia e garantir acessibilidade e inclusão digital.

A liderança democrática, nessa perspectiva, não é simplesmente resultado de vontade

⁵⁵ HART, R. A. **Children’s Participation**: From Tokenism to Citizenship. UNICEF’s International Child Development Centre, 1992. <https://www.unicef-irc.org/publications/100-childrens-participation-from-tokenism-to-citizenship.html>. Acesso em 2, ago. 2025.

⁵⁶ RIVERO, Jean. **Curso de direito administrativo comparado**. Trad. de José Cretella Jr. São Paulo: Ed. RT, 1995. p. 123.

política, mas sim uma política pública de longo prazo, sujeita a controle interno e externo.

Os Tribunais de Contas devem e podem auditar tanto os resultados materiais das políticas públicas quanto a qualidade dos processos participativos que as levaram; esses processos devem produzir métricas objetivas de eficácia e eficiência da participação.

Fatores que podem impactar negativamente a eficácia desses modelos incluem a falta de infraestrutura adequada, acesso à informação e comunicação eficaz entre o governo e a sociedade. Isso os transforma em instrumentos puramente formais, sem impacto significativo na gestão pública.

Além disso, em países com importantes desigualdades socioeconômicas, deve-se considerar que a implantação da democracia participativa deve ser concomitante com políticas de inclusão social, e garantir que todas as pessoas tenham condições de participar de forma acessível.

É fundamental o estabelecimento de mecanismos que possibilitem o acesso de grupos marginalizados aos espaços onde as decisões são tomadas, para que modelos participativos não sejam capturados pelas elites políticas e econômicas.

Internacionalmente, a importância da democracia participativa no desenvolvimento sustentável e na boa governança tem sido reconhecida pelas Nações Unidas e outras organizações multilaterais.

Entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ODS n. 16, da Agenda 2030 da ONU⁵⁷ está o fomento da boa governança por meio da promoção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas, nas quais os Estados-membros são obrigados a adotar mecanismos de participação cidadã como estratégia para garantir a paz, a justiça e o fortalecimento do tecido das instituições democráticas.

A adoção de modelos de democracia participativa não é apenas atualizar os mecanismos de governança, mas sim mudar a forma de exercício e compartilhamento de poder entre o

⁵⁷ Principais metas do ODS 16: Reduzir a violência: Diminuir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionadas. Proteção contra abuso e exploração: Acabar com o abuso, a exploração, o tráfico e todas as formas de violência contra crianças. Promover o Estado de Direito: Promover o Estado de Direito em nível nacional e internacional e garantir igualdade no acesso à justiça para todos. Combater o crime e a corrupção: Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas. Garantir transparência e inclusão: Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis, assegurando a tomada de decisões responsivas, inclusivas e participativas. Fortalecer a participação: Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global. Garantir identidade legal: Proporcionar identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento. Fortalecer instituições: Fortalecer as instituições nacionais para prevenir a violência, combater o terrorismo e o crime, promovendo leis e políticas inclusivas e sustentáveis. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo:** a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Resolução A/RES/70/1, 2015. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org>. Acesso em: 3 set. 2024.

Estado e a sociedade.

Quando vista como um elemento básico na formulação de decisões, em vez de estar em vigor apenas para exibição, a participação cidadã nesses modelos dá coesão aos governos públicos em relação às suas sociedades, tornando-os justos e eficientes em sua administração com vistas a servir ao bem-estar coletivo.

1.5 Participação Popular e Sustentabilidade nas Políticas Públicas

A adoção de modelos de democracia participativa não é apenas atualizar os mecanismos de governança, mas sim mudar a forma de exercício e compartilhamento de poder entre o Estado e a própria sociedade.

A participação popular, na Constituição brasileira, não é apenas um valor democrático, mas também funciona como um princípio instrumental que ajuda a facilitar a administração de políticas públicas.

Além disso, o início do art. 37 da Constituição Federal, como visto, promove a eficiência como princípio da administração, não como uma regra que limita o conceito às métricas internas de eficácia associadas aos processos administrativos. Em vez disso, vincula a eficiência à capacidade do Estado de participar das discussões e receber *feedback* dos cidadãos para tomar decisões mais precisas, legítimas e socialmente adequadas.

O doutrinador Alexandre Santos de Aragão acredita que a eficiência do sistema administrativo é maximizada quando as necessidades da sociedade são avaliadas e consideradas, o que aumenta a racionalidade do sistema e promove a adesão às políticas.⁵⁸

Nesse mesmo sentido expõe Coccozza, cuja atenção merece relação entre a eficiência e a tecnicidade do Direito Público mais moderno em que "tecnicidade relacionada com a especificidade das atividades a serem disciplinadas, que necessitam de normas pontuais, remetidas à autonomia de órgãos técnicos, o que assegura de organização de setores específicos, assegurando a flexibilidade e a permeabilidade às exigências da sociedade econômica".⁵⁹

Quando vista como um elemento básico na formulação de decisões, em vez de estar em vigor apenas para exibição, a participação do povo nesses modelos dá coesão aos governos públicos em relação às suas sociedades, tornando-os justos e eficientes em sua Administração.

⁵⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. **RDA**, v. 237, São Paulo, 2004. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44361/44784>. Acesso em: 3 ago. 2025.

⁵⁹ COCOZZA, Francesco. **Profili di Diritto Costituzionale applicato all'Edconomia**, Volume I (Incidenza dei Rapporti Economici sul' Organizzazione dei Potere Politico e sul Sistema delle Fonti dei Diritto). G. Giappichelli Editore, Torino, 1999, p. 171.

A intersecção da democracia participativa com a sustentabilidade é um desses assuntos que ganha cada vez mais relevância no âmbito das políticas públicas. A sustentabilidade depende de escolhas políticas próprias nas quais o interesse imediato da população não é considerado apenas, mas também os efeitos de longo prazo dessas ações.⁶⁰ A própria definição de sustentabilidade é ser capaz de atender às necessidades do presente sem interferir na capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades.

Nesse sentido, a participação popular tem como papel principal influenciar a formulação de políticas públicas sustentáveis inseridas nos atos administrativos, uma vez que suas decisões governamentais refletem efetivamente as reais demandas da sociedade e estão alinhadas ao bem-estar coletivo.

É neste período de mudanças climáticas, degradação ambiental e desigualdades sociais que se torna importante construir soluções sustentáveis. É necessária a participação ativa da sociedade civil, dos movimentos sociais e de outros atores dedicados à promoção de um modelo de desenvolvimento mais equilibrado e ecologicamente correto.

1.5.1 Conferências Ambientais e o Envolvimento Cidadão

As conferências ambientais são consideradas uma das formas mais significativas de envolvimento público na formulação de políticas públicas destinadas a manter a sustentabilidade.

Esses eventos podem ser locais, regionais, nacionais ou internacionais e envolvem participantes do governo, do setor privado e da sociedade civil em geral, durante discussões ou eventos. Por outro lado, questões ambientais de interesse comum podem ser discutidas.

As conferências fazem parte de uma variedade de políticas públicas setoriais que abrangem saúde, educação, assistência social e meio ambiente. Essas políticas são consideradas órgãos colegiados de natureza consultiva ou judicial, e são expressamente mencionadas na lei infraconstitucional.

Do ponto de vista jurídico, sua formalização está diretamente associada ao princípio democrático e ao dever de eficiência, pois facilitam a construção de acordos mais sólidos e condizentes com as reais necessidades da população.

É possível compreender que a realização de conferências não é simplesmente uma forma

⁶⁰ FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo; MILARÉ, Édís; NERY JR., Nelson. A ação civil pública e a tutela jurisdicional dos interesses difusos. São Paulo: Saraiva, 1984. (Milaré, 2021) in **A revolução ecojurídica: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade**. São Paulo: Cultrix, 2018. p. 280.

de liberdade administrativa, mas sim um meio de supervisão social com um profundo significado normativo. Exigido por lei ou regulamento e quando seguido, o procedimento é considerado legítimo.

O desenvolvimento sustentável foi moldado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”⁶¹.

No Brasil, eventos como as Conferências Nacionais de Meio Ambiente consolidam na esfera pública as orientações que devem nortear as políticas públicas dos níveis governamentais voltadas ao ambientalismo e ao desenvolvimento sustentável.

Do ponto de vista dogmático, as conferências podem ser consideradas instâncias específicas da função administrativa participativa, que visam produzir resultados jurídicos significativos, embora, por vezes, não tenham vinculação formal.

Isso porque, uma vez incorporadas as resoluções ao plano ou orçamento do governo, sua alteração ou descumprimento deve ser justificado, sob pena de violação dos princípios da motivação e perda da proteção da confiança legítima.

O Supremo Tribunal Federal, em seu julgamento na ADPF 347/DF, já reconheceu que a participação social efetiva é crucial para o conceito de direito à boa administração, como o reconhecimento de violação massiva de direitos do sistema carcerário.

Tais conferências possibilitam o envolvimento ativo dos cidadãos na definição de políticas ambientais e no desenvolvimento de diretrizes que as autoridades públicas seguirão em relação a questões associadas à gestão de recursos naturais, proteção de ecossistemas e combate às mudanças climáticas.

As conferências ambientais tornam-se instâncias mais democráticas e sustentáveis de governança com a inclusão de demandas e propostas da sociedade civil, nos termos do art. 225 da CF que estabelece que "todos têm direito ao meio ambiente resultante do equilíbrio adequado da ecologia da natureza, bem comum, este é um direito a ser usufruído para a qualidade da vida humana."

Uma das questões associadas a essas conferências é garantir a eficácia das discussões e a implementação dos acordos propostos. Muitas vezes, as decisões tomadas em conferências ambientais não se refletem nas ações governamentais devido à falta de recursos ou de vontade política das autoridades locais. No entanto, existe um compromisso público geral, sendo necessária a supervisão das ações subsequentes.

⁶¹ Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 46.

Nas licitações públicas, as conferências podem ter um papel significativo na criação de regras que definam as licitações e contratos que afetam diretamente o interesse coletivo.

O art. 11, § único, da Lei nº 14.133/2021 estipula que a Administração pode realizar discussões públicas, inclusive por meio de reuniões setoriais, para receber subsídios sobre propostas de editais e definições.

Essa prática, se bem estruturada, agora implementada pela nova lei, aumentará a eficiência e reduzirá a probabilidade de problemas e ações judiciais subsequentes, o que aumentará a adequação técnica do objeto contratado às necessidades da comunidade.

A ideia de desenvolvimento sustentável na democracia não é, no entanto, um ideal perdido. Em vez disso, visto em alguma outra perspectiva, pode ser visto como um dos ideais mais elevados a serem apresentados nas marés dos séculos, desta vez remontando ao antigo ideal de "justiça social".

Assim como ambos, eles representam os princípios eternos de uma cultura específica, bem como os valores fundamentais de qualquer época. Na lista estão democracia, paz e liberdade, todos supremos juntos.

No entanto, tanto o desenvolvimento sustentável quanto a justiça social não são conclusões precipitadas. Esses dois conceitos são os principais blocos de construção da utopia em seu sentido mais nobre.

O conceito é criar uma estrutura para o futuro que inspire esperança para a sociedade contemporânea com base em uma visão de futuro. A utopia não se destina apenas a ser buscada, mas também a servir de base para o fortalecimento da democracia e, conseqüentemente, para a caminhada rumo a uma sociedade mais civilizada, guiada pelos princípios da vontade geral, apesar da potencial perda de alguns aspectos práticos.

A participação popular efetiva na implementação de políticas ambientalmente corretas exige o estabelecimento de mecanismos de monitoramento e execução das decisões, isso implica também que as propostas derivadas desses fóruns sejam repassadas aos mais altos níveis de governo.

1.5.2 Conselhos de Meio Ambiente: Um Canal Permanente de Participação

Outras organizações relacionadas a políticas públicas, como os conselhos ambientais, também são importantes na participação popular no desenvolvimento de políticas ambientalmente sustentáveis. Representantes do governo, organizações não governamentais e partes interessadas participam desses conselhos, que têm uma composição específica: membros

de todas as áreas relacionadas ao meio ambiente participam e têm capacidade de discussão e tomada de decisão, bem como um papel de monitoramento e supervisão na implementação de políticas públicas voltadas para a sustentabilidade.

No Brasil, a criação dos Conselhos Municipais e Estaduais de Meio Ambiente, instituídos pela Lei nº 6.938/1981⁶², que criou a Política Nacional do Meio Ambiente, veio para fortalecer a participação cidadã na formulação e controle das políticas ambientais.

Esses conselhos funcionam como um *locus* permanente de diálogo entre o governo e a sociedade, possibilitando a influência das demandas populares na elaboração e implementação de políticas cujos objetivos sejam voltados para a preservação ambiental, uso sustentável dos recursos naturais e atenuação dos danos ambientais decorrentes de atividades econômicas, por meio de conferência e comprometimentos públicos com o planeta.

Um dos trabalhos mais expressivos dos conselhos de meio ambiente se dá na participação nos fóruns de negociação e implementação de licenças ambientais envolvendo obras de construção civil, mineração, agronegócio, entre outros grandes empreendimentos. Essa participação permite um amplo debate e, quando necessário, a manifestação de acordo com os representantes da sociedade sobre assuntos especiais.

Isso também significa que dessa forma os conselhos estão garantindo que as preocupações ambientais e sociais sejam colocadas em primeiro plano com todas as suas implicações e que as medidas de mitigação sejam cumpridas rigorosamente pelos países que se comprometeram a tomar atitudes voltadas aos problemas ambientais.

É claro que os conselhos de meio ambiente, assim como outros conselhos de políticas públicas, encontram desafios relacionados à capacitação de seus membros e à representação de diferentes setores da sociedade.

Em muitos casos, esses conselhos são basicamente administrados por um dos grupos, em que um tem mais poder econômico ou político, levando ao comprometimento da legitimidade em suas decisões vinculativas aos membros ou representante de cada Administração.

Como resultado, trata-se de um canal perpétuo de participação que não pode ser simplesmente formal ou consultivo por natureza, sem ter eficácia.

A doutrina administrativa e ambiental contemporânea, afirma que a exclusão ou o enfraquecimento da participação em fóruns constitui uma violação ao princípio fundamental do

⁶² BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 28 ago. 2024.

direito democrático, pois diminui a legitimidade das políticas governamentais e distancia a sociedade do processo de criação, implementação e monitoramento das ações governamentais.⁶³

Se os conselhos ambientais devem ser totalmente operacionais na propagação de políticas sustentáveis, então é correto ter mais diversidade na representação e na participação ativa e informada que deve ser treinada entre seus membros, norteadas pela vontade geral, e inclusive com participação mais ativa e efetiva nessas conferências por líderes locais, e não só representantes eleitos ou escolhidos por representantes.

1.5.3 Desafios e Perspectivas para a Participação Cidadã na Sustentabilidade

A participação popular é importante na criação e implementação de políticas públicas ambientalmente sustentáveis, mas apresenta diversos problemas. Uma das principais barreiras é a exclusão de grupos demográficos específicos dos processos administrativos de tomada de decisão, especialmente em áreas rurais ou em situações de vulnerabilidade.

A exclusão digital é muito difícil de ignorar vez que a maioria das ferramentas de participação e consulta são fortemente colocadas em plataformas online, tornando-as difíceis de acessar para comunidades sem acesso à Internet ou familiaridade com tecnologias digitais.

Mais um dos desafios é que as questões de sustentabilidade são tecnicamente especializadas, complicadas para as pessoas entenderem completamente e apreciarem como elas se relacionam com suas vidas diárias.

A falta de capacidade do público para se envolver em discursos em torno de políticas ambientais e de desenvolvimento sustentável pode limitar a capacidade de participação popular, pois os cidadãos podem não se sentir adequadamente preparados para fazer uma contribuição significativa às deliberações e escolhas locais e suas necessidades vivenciadas no dia a dia.

Para superar esses desafios, o investimento do governo e de todos nós em educação ambiental e treinamento cidadão é vital para que todos os membros da população tenham canais de informação (aqueles que são claros e abertos) à sua disposição sobre políticas de sustentabilidade e suas implicações.

Como resultado, é necessário adaptar os critérios previamente definidos às regulamentações atuais e às peculiaridades locais (mudanças administrativas e constitucionais), o que exigirá um aprimoramento na implementação por parte do administrador. Além disso, devem ser desenvolvidos mecanismos de engajamento que sejam inclusivos e levem em

⁶³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 6-11.

consideração as realidades locais, a fim de garantir que todos os segmentos da sociedade, especialmente os mais vulneráveis, participem do desenvolvimento de um futuro mais sustentável.

1.6 Desafios da Democracia Participativa e o Estado Democrático de Direito

Constitui uma alternativa à democracia representativa, na medida em que permite aos cidadãos exercerem um controle muito mais direto sobre as decisões políticas e administrativas do Estado.

Por outro lado, a realização efetiva de uma democracia participativa funcional do Estado Democrático de Direito estabeleceu desafios especialmente relacionados, garantindo mecanismos participativos operacionais fornecidos de uma forma inclusiva, transparente e eficaz.

A doutrina constitucional atual, como a de José Afonso da Silva e Canotilho, defende que a participação na democracia é mais avançada do que a mera democracia representativa⁶⁴, exigindo a criação de mecanismos institucionais que garantam que as preocupações sociais sejam refletidas na formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas.

O próprio conceito de Estado Democrático de Direito baseado na proteção dos direitos fundamentais e na obediência às leis ganha seus contornos de legitimidade a partir da soberania popular e da democracia participativa. O fortalecimento desta legitimidade torna-se condição *sine qua non* para a consolidação deste modelo.⁶⁵

Voltamos a ideia do art. 1º da Carta Magna que consagra o Brasil como Estado Democrático de Direito, evidenciando, como princípio fundante, a soberania popular. Assim, a participação direta dos cidadãos se manifesta como expressão da vontade geral, garantindo que leis e políticas públicas reflitam as aspirações e necessidades da sociedade como um todo.

Os maiores entraves à participação social são estruturais e culturais: baixa consciência política, assimetria de informação, disparidade socioeconômica e resistência institucional de órgãos e agentes governamentais. Esses obstáculos são representados pelo que Beçak chamou de “participação limitada”, formal e frequentemente ineficaz.⁶⁶

⁶⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5. ed. São Paulo: Editora Livraria Almedina, 2003, p. 291.

⁶⁵ BEÇAK, Rubens. Instrumentos de democracia participativa. In: **Anais do IX Congresso do Conpedi**. Manaus: CONPEDI, 2008.

⁶⁶ Id. Governability and government systems: the Brazilian presidential experience after 1988. In: **2009 Joint Meetings of the Law and Society Association and The Research Committee on Sociology of Law**. Law, Power, and Inequality in the 21st Century, 2009.

Nesse contexto, a participação não consegue cumprir seu propósito transformador e, em vez disso, torna-se uma mera exigência formal para validar decisões já tomadas.

Do ponto de vista jurídico, a ausência de mecanismos efetivos de participação social fere o princípio da eficiência pode afetar negativamente a validade dos atos administrativos, por ignorar o direito fundamental à informação, à transparência e ao processo substantivo.

Outro problema é a instituição da "captura institucional", na qual conselhos, comitês e fóruns participativos são superados por interesses específicos, frequentemente de natureza política ou econômica, e perdem sua capacidade de se tornarem uma forma plural de expressão.

Assim, prevenir esse perigo requer regras relativas à composição e rodízio, transparência na tomada de decisões e maior controle social, todos contemplados em legislações como a Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

A Constituição brasileira dispõe de instrumentos que podem abordar essas questões. A aplicação consistente dos três princípios da supremacia pública, da moralidade administrativa e da participação permite que o Judiciário intervenha para impedir a perda desses princípios ou sua supressão, configurando, nesse caso, o abuso de poder.

Nesse contexto, a jurisdição constitucional é tanto protetora da Constituição quanto participante dos espaços públicos de discussão. No entanto, a aplicação plena deste princípio exigirá o enfrentamento dos desafios estruturais e institucionais que atuam como barreiras efetivas à participação de todos os grupos populacionais, especialmente os mais vulneráveis e excluídos, por isso, a necessária preocupação administrativa e vinculativa de uma gestão mais eficiente de seus gestores.

Como resultado, o processo democrático no Estado de Direito brasileiro enfrenta dificuldades que ultrapassam o nível puramente formal.

É crucial garantir a efetividade material da participação por meio da implementação de políticas que promovam o empoderamento cidadão, a transparência plena, a ampliação institucional dos espaços de discussão e a fiscalização efetiva dos atos administrativos. Sem essas medidas, corre-se o risco de perpetuar uma participação simbólica incapaz de produzir os efeitos transformadores associados à Constituição de 1988 e à doutrina democrática.

1.6.1 Legitimação das Leis e Políticas Públicas

Em um estado democrático e um estado sob o império da *lex*, uma das principais condições da legitimidade normativa é a garantia de que decisões políticas estejam em

conformidade com os princípios da Constituição e com os direitos fundamentais.

Neste contexto, a Democracia Participativa assume o papel de liderança porque os cidadãos são colocados diretamente em posição de influenciar a formulação das leis e políticas públicas por meio de consultas, audiências públicas, plebiscitos e referendos ou iniciativas legislativas populares.

A legitimidade não se limita a simples tipos de participação. Para que leis e políticas públicas sejam consideradas legítimas pela população, elas devem ser incorporadas de forma aberta e justa à sociedade.

O maior obstáculo nesse cenário é evitar a participação pública, que é puramente simbólica, sem qualquer implicação nas decisões do governo. Discussões públicas e processos de participação ocorrem superficialmente, sem que os membros da sociedade civil sejam considerados na fase final do processo decisório.

O que se vê ao longo dos anos de aplicação da norma, é que os gestores públicos mantêm o ideal de vontade apenas de direito e nunca de fato nas iniciativas prévias ou fiscalizatórias estatais.

A Constituição Federal Brasileira, de 1988, além de instrumentos de controle, instituiu a gestão participativa e mecanismos de controle e auditoria social com o objetivo de dar equilíbrio à relação Estado-Sociedade.

A participação direta dos indivíduos nas ações públicas se manifesta de múltiplas maneiras. A Constituição especifica as responsabilidades do Estado e os princípios de poder e segurança para o indivíduo.

A Carta Magna de 1988 institucionalizou a democracia representativa e não apenas reconheceu o sufrágio universal, mas também incorporou mecanismos de democracia direta como referendos, plebiscitos, iniciativas populares aos meios de participação e controle da sociedade sobre as decisões políticas e ações da Administração Pública.

Além disso, o pluralismo e a diversidade de interesses dentro de uma comunidade democrática aumentam a dificuldade de comprovar a legitimidade da lei e têm um impacto direto na sociedade. Em uma sociedade pluralista, existem múltiplos grupos sociais, econômicos e culturais com interesses distintos. Isso torna extremamente difícil encontrar soluções comuns que sejam benéficas para todos.

No campo teórico, Jürgen Habermas⁶⁷ ajuda a explicar o conceito de democracia participativa ao propor que a esfera pública é o componente central desse conceito, sendo

⁶⁷ HABERMAS, Jürgen. **Fatti e Norme. Contributi a una Teoria Discorsiva Del Diritto e Della Democrazia.** Trad. Leonardo Ceppa. Milano: Edizione Guerini e Associati, 1996. p. 51.

caracterizada pela discussão livre, racional e inclusiva, sendo a única forma de tomada de decisão.

Aplicada ao contexto brasileiro, essa perspectiva exige que a Administração Pública não apenas promova canais formais de participação, mas também garanta que sejam acessíveis, representativos e tenham impacto significativo na tomada de decisões.

O que a democracia participativa faz neste caso é garantir que essas divergências sejam discutidas de forma justa e que as decisões tomadas sejam para o bem geral da sociedade e não destinadas a grupos de interesse específicos.

A legitimidade efetiva, portanto, exige a acessibilidade e a transparência dos mecanismos de participação, garantindo que todas as vozes possam ser ouvidas, especialmente aquelas de grupos historicamente marginalizados.

Além disso, a Administração Pública deve ser capaz de transformar as contribuições da sociedade civil sobre políticas públicas em práticas e concretas, de modo a reforçar o legado e a confiança dos cidadãos sobre instituições democráticas para as necessárias melhorias adaptativas da sociedade.

Por isso, a participação deve servir como condição de melhoria democrática adaptada às condições contemporâneas realça-se mais especificamente no pensamento de Nussbaum⁶⁸:

If a nation wants to promote this type of humane, people-sensitive democracy dedicated to promoting opportunities for “life, liberty and the pursuit of happiness” to each and every person, what abilities will it need to produce in its citizens? (...) The ability to think well about political issues affecting the nation, to examine, reflect, argue, and debate, deferring to neither tradition nor authority.

Consequentemente, abordar as questões identificadas requer não apenas o aprimoramento da participação normativa e institucional, mas também uma mudança na cultura política e administrativa.

É essencial que os instrumentos de participação direta sejam considerados direitos fundamentais que não exigem acesso, pluralidade ou impacto adicionais no processo decisório, a fim de garantir que o Estado Democrático de Direito não se limite a um simples conceito retórico, mas se torne uma prática e transformadora.

⁶⁸ NUSSBAUM, Martha C. **Not for profit** – why democracy needs the humanities. Princeton: Princeton University Press, 2010, p. 25. - *Se uma nação deseja promover esse tipo de democracia humana e sensível às pessoas, dedicada a criar oportunidades para “vida, liberdade e a busca da felicidade” para cada indivíduo, quais habilidades precisará desenvolver em seus cidadãos? (...) A capacidade de pensar bem sobre questões políticas que afetam a nação, de examinar, refletir, argumentar e debater, sem se submeter nem à tradição nem à autoridade.*

1.6.2 Desafios da Implementação de Políticas Públicas Participativas

Com o advento e evolução da democracia participativa, o povo ganhou voz e teve papel fundamental e de destaque no cenário nacional, devidamente previsto no ordenamento pátrio, mas aplicado na prática.

O ministro Luiz Fux já havia registrado em recentes julgados como na ADI 4029 em que menciona o papel de destaque da população como fiscal da Lei:

[...] a manifestação da sociedade civil organizada ganha papel de destaque na jurisdição constitucional. Como o Judiciário não é composto de membros eleitos pelo sufrágio popular, sua legitimidade tem supedâneo na possibilidade de influência de que são dotados todos aqueles diretamente interessados nas suas decisões. Essa a faceta da nova democracia no Estado brasileiro, a democracia participativa, que se baseia na generalização e profusão das vias de participação dos cidadãos nos provimentos estatais.⁶⁹

A democracia participativa ditada na Magna Carta se baseia na ampliação das formas de participação dos cidadãos nas decisões estatais, instituída, portanto, com a máxima restrição ao conceito de "entidade de classe nacional" previsto no art. 103, inciso IX da Constituição⁷⁰.

Nesse ponto, há direito da sociedade em participar do controle da constitucionalidade da norma, vislumbrando uma sociedade aberta e intérpretes da Constituição, refletindo na ampliação do direito à revisão abstrata da legibilidade do novo entendimento constitucional das leis.

Outro obstáculo importante à democracia participativa dentro do sistema jurídico democrático são os efeitos das políticas públicas decorrentes da participação. Embora a participação popular seja essencial para a legitimidade das decisões, a discussão e a reflexão são dois processos distintos e intimamente associados.

Muitas vezes, o que o povo solicita em consultas públicas ou por meio de conselhos de políticas públicas acaba não sendo considerado ou é diluído pela política implementada,

⁶⁹ Em 2012, veio na ementa da ADI 4029 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Luiz Fux. DJ 27 jun. 2012): “1. A democracia participativa delineada pela Carta de 1988 se baseia na generalização e profusão das vias de participação dos cidadãos nos provimentos estatais, por isso que é de se conjurar uma exegese demasiadamente restritiva do conceito de ‘entidade de classe de âmbito nacional’ previsto no art. 103, IX, da CRFB. 2. A participação da sociedade civil organizada nos processos de controle abstrato de constitucionalidade deve ser estimulada, como consectário de uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, na percepção doutrinária de Peter Häberle, mercê de o incremento do rol dos legitimados à fiscalização abstrata das leis indicar esse novel sentimento constitucional”.

⁷⁰ Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade. (BRASIL, 1988)

gerando desconfiança e também frustração entre os cidadãos que não veem seus problemas, muitas vezes simples, solucionados.

Alguns dos obstáculos para implementar políticas públicas participativas são a falta de comprometimento, restrições orçamentárias, excesso de burocracia ou comprometimento político.

Em muitas situações, se realmente houvesse vontade política para implementar as políticas propostas na prática vinculativa e obrigatória, a própria estrutura típica do Estado executa, não permitindo a satisfação imediata e eficiente do clamor popular.

Muito mais do que reivindicações e aspirações para o futuro, são fundamentais a vontade política e a participação efetiva do Estado na condução dessa trajetória, em consonância com os interesses da sociedade brasileira.

O descompasso entre deliberação participativa e execução administrativa serve para deslegitimar a confiança do populismo no modelo de participação e na capacidade do Estado de responder aos seus interesses.

Por isso, necessário destacar o princípio da unidade da Constituição, devendo-se interpretar os requisitos constitucionais em benefício da vontade popular.

Vejamos o que entende Taveira Bernardes:

Desta forma, o princípio aventado vem corroborar os entendimentos até aqui dispostos, pois todo o sistema constitucional pauta-se na democracia, participação popular, sendo impensável que haja interpretação diferenciada para negar ao povo seu direito de externar sua vontade em alterar o estatuto político diretamente.⁷¹

Outro problema é que as decisões resultantes de processos participativos são de baixa qualidade porque nem a população nem os gestores públicos têm a formação técnica necessária para que sejam bem avaliadas ou aplicadas após estudos prévios e participativos.

Isso também tem o potencial de reduzir os benefícios das políticas. Um segundo aspecto importante é que os países devem promover iniciativas que permitam que seus cidadãos compreendam e participem da criação de políticas públicas e fornecer aos servidores públicos as habilidades necessárias para lidar efetivamente com o volume de participação popular.

⁷¹ TAVEIRA BERNARDES, Juliano; FERREIRA, Olavo Augusto Alves. **Direito Constitucional**. Tomo II – Direito Constitucional Positivo. 3ª ed. Ed. JusPODIVM: 2014. pag 227 e 228 e 230

1.6.3 Desafios de Inclusão e Acesso

A inclusão está, sem dúvida, associada à participação na democracia e, ao mesmo tempo, é uma das áreas mais complexas. Em culturas como a brasileira, a participação envolve diferentes métodos para um espectro diversificado de participantes. Os mecanismos de participação estão longe de ser acessíveis à maioria da população devido à exclusão digital, à pobreza e às diferenças culturais, incluindo a realidade de um país com dimensões continentais.

É crucial reconhecer que a visão dogmática da participação social em um Estado Democrático de Direito não se limita à esfera político-jurídica, mas abrange também a esfera jurídico-administrativa. Especificamente, a forma como as ações governamentais são conduzidas é importante para sua conformidade com os princípios constitucionais.

Conforme outrora exposto, crucialmente cita-se o *caput* do art.37 da Constituição, pelo qual é dedicado aos conceitos de legalidade, imparcialidade, moralidade, transparência e eficiência, princípios consagrados como base da gestão pública e do controle social, sendo este último uma representação direta da obrigação do Estado de prestar contas.

A exclusão de pessoas de baixa renda, minorias étnicas, mulheres e jovens dos processos de participação é prejudicial ao processo, visto que a maioria das conversas é conduzida por pessoas em posições de poder nas áreas da economia e da política. Essa deturpação tende a excluir outros setores, cujas vozes são menos expressivas do que as do autor. Somente os grupos mais afortunados podem participar.

Esse desafio só pode ser superado se o Estado fizer um esforço real de fato e não só direito para criar condições que incentivem a participação igualitária, em uma disputa na qual se materializam políticas de inclusão que considerem as especificidades de cada grupo social⁷².

De uma perspectiva dogmática, é essencial reconhecer que a participação popular não é apenas um direito pessoal do cidadão, mas também uma obrigação do governo de reconhecer sua importância e necessidade.

Isso envolve um compromisso com a processualização, o que exige a criação, a manutenção e o aprimoramento de processos administrativos que envolvam a participação na tomada de decisões. A ausência dessa estrutura pode levar à responsabilização de servidores públicos, não apenas na esfera política, mas também na esfera administrativa e, eventualmente, na esfera civil.

A importância da educação é primordial neste caso. Sem uma educação política e cívica

⁷² NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 747.

de qualidade, muitos cidadãos não compreenderão os direitos e deveres que lhes são inerentes no Estado Democrático de Direito, nem terão as informações necessárias para participar do processo decisório, cujo primeiro passo é a obrigatoriedade de aprender os conceitos fundamentais do direito na escola. Por isso, o investimento em educação cívica e na compreensão política é necessário para facilitar uma participação mais inclusiva e equitativa.

1.6.4 Democracia Participativa e Justiça Social

A democracia participativa promove a justiça social, mantendo o Estado de Direito em uma democracia. Esse estilo de liderança inclusiva naturalmente pode facilitar a influência do público na formulação de políticas públicas específicas relacionadas à prestação de serviços de saúde, educação, habitação e iniciativas ambientais. Tudo isso facilitaria a distribuição mais equitativa de recursos e oportunidades pela sociedade.

A participação popular, como tal, torna-se um poderoso meio de influência política, especialmente para grupos maiores que tradicionalmente não participam da política. Por meio da democracia participativa, movimentos sociais e organizações comunitárias têm forçado governos a implementar políticas que promovam justiça social e igualdade em suas áreas de atuação.

A busca por justiça social dentro do liberalismo e do Estado de Direito não se limita à esfera econômica, mas também envolve a promoção de direitos civis, culturais e ambientais. Exemplos de como a democracia participativa pode promover uma sociedade mais justa e equilibrada são políticas públicas que levem em consideração o meio ambiente e garantam que as gerações futuras tenham a capacidade de se desenvolver.

Talvez a educação cívica seja o precursor mais importante de uma democracia participativa funcional. Os componentes fundamentais da conscientização dos cidadãos sobre seus direitos e responsabilidades, o funcionamento das instituições democráticas e a participação na tomada de decisões públicas são considerados fundamentais para o desenvolvimento de um Estado sólido, legítimo e poderoso.

Mesmo no Brasil, a educação política é escassa e frequentemente não faz parte do currículo regular. A ideia de gestão educacional evoluiu para:

[...] processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do ‘jogo’ democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que

permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas.⁷³

Nesse espeque, para que cidadãos participativos se saiam bem, o Estado tem que investir em programas de educação cívica por meio de escolas e locais públicos e promover campanhas de sensibilização que influenciem o comprometimento da população com os processos da política.

A previsão do art. 205, da CF, em que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, evidencia o contexto da educação cívica e política é uma diretriz instrumental.

Como o currículo escolar, em geral, enfatiza mais fortemente os conteúdos técnicos e científicos, é fundamental incluir também temas relacionados aos direitos e deveres da cidadania, ao funcionamento das instituições públicas, aos mecanismos de controle e participação social e à relevância do monitoramento das atividades de governo.

Assim, a educação política e cívica se revela como fator essencial para o desenvolvimento do pensamento crítico, da ética e da percepção da alteridade, permitindo que os indivíduos busquem soluções coletivas e exerçam o envolvimento na gestão pública com autonomia e responsabilidade.

Somente por meio de uma população informada os desafios da democracia participativa podem ser superados para garantir que as autoridades públicas sejam realmente representativas e responsivas às demandas da sociedade.

A democracia em seu novo arranjo tem, portanto, que ser repensada como um espaço que não apenas apura a participação popular, mas que abriga as diferentes vozes da sociedade para uma real interpelação em igualdade de direitos e oportunidades, como uma forma de “urna para a democracia” que vai além dos mecanismos tradicionais de representação, no que se inclui as práticas das democracias participativas e deliberativas que ampliam o controle social das ações do Estado.

A complexidade dessas transformações impulsiona, a seu ver, a reinvenção não apenas dos conceitos de democracia, mas também de emancipação social, orientada para a construção de uma sociedade mais justa, segundo os preceitos constitucionais de um Estado Democrático de Direito.

Além disso, a educação de novos cidadãos dentro do currículo formal é enfática para

⁷³ DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Gestão escolar democrática: a perspectiva dos dirigentes escolares da rede municipal de ensino de Goiânia-GO**. Goiânia: Alternativa, 2003, p. 79.

que essa geração entenda seus incentivos, institucionalismo democrático e participação política. É assim que a democracia é realmente rebaixada, e a criação de um estado de direito e que poderá satisfazer as necessidades e desejos de sua população.

2 O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS POR MEIO DA FISCALIZAÇÃO PARTICIPATIVA

A consolidação de um Estado Democrático de Direito, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, exige que a Administração se submeta a normas formais, bem como assuma um compromisso significativo com os princípios constitucionais que regem suas ações.

Nesse contexto, a fiscalização participativa emergiu como uma ferramenta essencial para o monitoramento das ações administrativas, promovendo uma atuação pública mais efetiva, transparente e equitativa, em prol do interesse público.

A participação dos cidadãos nas atividades governamentais, especialmente no que se refere a licitações e compras públicas, é mais ampla do que o mero exercício formal de direitos políticos e essa participação é ativa e resulta na responsabilização dos gestores e na legitimação de políticas públicas.

Ao permitir que a população civil observe, participe e avalie os processos decisórios da Administração, o espaço público para a discussão democrática é ampliado e a efetivação de direitos coletivos básicos é facilitada. Entre os instrumentos administrativos de maior importância prática e orçamentária estão os contratos públicos, que possuem uma fase interna e uma fase final externa dos procedimentos.

Esses acordos são de natureza estratégica e impactam diretamente áreas importantes como saúde, educação, mobilidade, assistência social e meio ambiente. A associação entre compras públicas e direitos sociais básicos exige a criação de mecanismos eficazes de controle social, não apenas como um compromisso formal, mas também como pré-requisito para a plena realização da cidadania substantiva.

Este segundo capítulo explora os fundamentos do controle participativo como instrumento garantidor da fiscalização da administração pública. Para isso, parte-se do conceito de que a participação competente em licitações e contratos não é apenas um acréscimo formal à lei, mas também representa uma inovação substantiva nos termos da Lei nº 14.133/2021, sendo uma consequência natural do modelo de liderança pública pautado na legalidade, eficiência e superioridade do interesse público.

O capítulo está estruturado em três seções distintas. A primeira discutirá os princípios jurídicos e teóricos envolvidos na participação cidadã na fiscalização dos atos administrativos, destacando a natureza formal do processo e sua associação com outras formas de fiscalização.

A segunda discutirá a relação entre compras públicas e direitos básicos coletivos,

focando no impacto desses instrumentos na vida dos cidadãos e nas medidas de responsabilização necessárias.

Por fim, o terceiro capítulo trará uma perspectiva histórica e evolutiva sobre as compras públicas e a participação cidadã no Brasil e no mundo, discutirá os desafios contemporâneos associados à transformação digital e as novas exigências da governabilidade democrática previstas na Constituição Federal e que devem ser interpretadas ao cenário atual.

2.1 Fundamentos da Fiscalização Participativa nos Atos Administrativos

O ponto de partida para o estabelecimento do controle sobre as ações administrativas por meio da fiscalização participativa é o reconhecimento de que, em um Estado Democrático de Direito, a Administração Pública perdeu seu papel de simples gestora dos interesses estatais e assumiu o de agente promotor de direitos fundamentais por meio da implementação de políticas públicas pautadas na transparência, eficiência e *accountability* institucional.

Neste ponto, é importante nos basearmos na doutrina clássica de Miguel Reale⁷⁴: o princípio da soberania popular é a base para a compreensão das instituições associadas à participação democrática, vejamos: “A soberania é uma espécie de fenômeno genérico do poder. Uma forma histórica do poder que apresenta configurações especialíssimas que se não encontram senão em esboços nos corpos políticos antigos e medievos”.

Essa compreensão exige que o estudo dos instrumentos e efeitos da participação cidadã na tomada de decisões do Estado seja acompanhado de princípios constitucionais, especificamente no que se refere ao direito fundamental de participação, à legitimidade das ações governamentais e ao controle social.

Darcy Azambuja⁷⁵ acredita que a profundidade normativa da soberania é maior que a do legislador, o que significa que toda a administração pública deve ser considerada, não apenas os órgãos consultivos. Essas organizações são verdadeiros participantes da gestão de políticas públicas:

Tomada em sua acepção exata, diz Carré de Malberg, a soberania designa não o poder, mas uma qualidade do poder do Estado. A soberania é o grau supremo que esse poder pode atingir, supremo no sentido de não reconhecer outro poder juridicamente superior a ele, nem igual a ele dentro do mesmo Estado. Quando se diz que o Estado é soberano, deve entender-se que, na esfera da sua autoridade, na competência que é chamado a exercer para realizar sua

⁷⁴ REALE, Miguel. **Teoria do direito e do estado**. São Paulo, Saraiva, 2003, p. 74.

⁷⁵ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 4ª edição. São Paulo: Editora Globo, 2008, pp. 68-69.

finalidade, que é o bem público, ele representa um poder que não depende de nenhum outro poder, nem é igualado por nenhum outro dentro do seu território.

Essa alteração exige a internalização do controle sobre as ações administrativas, tanto externas quanto sociais. Trata-se da soberania popular do país e da gestão coletiva dos assuntos governamentais como forma legítima de governo.

A supervisão participativa é teoricamente considerada parte de um processo democrático deliberativo, formulado por autores como Jürgen Habermas e Joshua Cohen. Segundo essa teoria, a legitimidade das decisões públicas deriva da participação potencial de todos os afetados pela decisão.

Nessa concepção, o Estado é considerado uma estrutura aberta e baseada em relacionamentos, na qual os cidadãos não apenas elegem Representantes, mas também participam diretamente dos processos de tomada de decisão por meio de mecanismos institucionais de supervisão, avaliação e discussão.

Como resultado, a Administração Pública se transforma em um espaço de discussão democrática e uma arena de comunicação racional, abandonando uma abordagem puramente linear e hierárquica.

Essa regra está incorporada ao arcabouço constitucional do artigo 37, que estipula que todos os níveis de governo e a esfera federal devem respeitar os princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência.

De uma perspectiva dogmática, é importante considerar a abordagem sistemática dos artigos 5º, XXXIII, 37, caput, e 37, § 3º, da Constituição Federal, que, por meio da regulamentação do direito de acesso à informação, da transparência ativa e da participação dos usuários na administração, evidenciam uma estrutura normativa que visa promover a transparência ativa e passiva.

Ao discutir a teoria dos direitos fundamentais, Robert Alexy⁷⁶ lembrou que a eficácia desses direitos não é apenas negativa, mas também inclui a obrigação positiva de implementar condições para seu exercício. Isto é especificamente verdadeiro para os instrumentos de participação democrática discutidos aqui.

Como resultado, um controle social qualificado e tecnicamente orientado torna-se uma necessidade para a legitimidade significativa das ações administrativas, especialmente no que diz respeito à utilização de recursos públicos e à obtenção de direitos coletivos fundamentais.

⁷⁶ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 193.

Esse modelo desconsidera as tradições tecnocráticas e patrimonialistas do governo brasileiro e, em vez disso, busca reconstruir as bases da gestão pública, pautadas em extrema transparência, discussão pública e responsabilidade social.

Os cidadãos deixam de ser meros receptores passivos de políticas públicas para se tornarem capazes de participar da elaboração de atos administrativos, podendo também controlar a legitimidade, a razoabilidade e a consistência desses atos em relação aos princípios constitucionais.

Essa alteração institucional, que afeta tanto o nível simbólico quanto o operacional, exige um arcabouço normativo e formal compatível com a nova importância da cidadania ativa na tomada de decisões do Estado.

De uma perspectiva dogmática, o controle participativo é considerado parte do gênero social de controle, ao lado de mecanismos como ouvidorias públicas, conselhos de políticas públicas, orçamento participativo, consulta pública e audiências públicas.

A doutrina administrativa contemporânea, especialmente na obra de Gustavo Binenbojm⁷⁷ reconhece o valor do controle externo exercido pela sociedade civil organizada, especialmente quando estruturado em bases jurídicas sólidas e amparado por instrumentos normativos que promovam sua efetividade.

A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e, mais recentemente, a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Públicos) são as leis que regulamentam a corrupção em licitações e contratações públicas. Essa legislação visa regulamentar a conduta dos órgãos públicos. pelo público em geral.

O direito à informação pública foi devidamente convertido em direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, cabendo ao Estado o dever de fornecer informações compreensíveis e elementos que permitam aos cidadãos participar de forma informada e crítica na formulação e no controle das políticas públicas.

Em relação à Nova Lei de Licitações, foram dados passos significativos na implementação de dispositivos que promovem a participação social nas contratações públicas.

Os artigos 5º, 18, 19, 20, 40 e 174 da Lei nº 14.133/2021 estabeleceram regras formais sobre transparência ativa, planejamento, justificativa formal, divulgação prévia de documentos técnicos e realização de audiências públicas em contratos de impacto significativo, o que reforçou o caráter democrático e participativo dos atos administrativos contratuais.

⁷⁷ BINENBOJM, Gustavo. A Constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: um Inventário de Avanços e Retrocessos. In: **Temas de Direito Administrativo e Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar. 2008, p. 39-60.

Essas regras normativas, no entanto, não devem ser consideradas simplesmente como uma declaração processual da lei, mas como a materialização de um conceito materialmente concebido de eficiência administrativa.

A conclusão bem-sucedida de um contrato público depende da legitimidade democrática de sua criação e execução. A inclusão dos cidadãos como agentes de supervisão também é defendida pelo conceito de *accountability*, termo derivado da teoria anglo-saxônica da institucionalização e popularizado em livros modernos sobre administração pública.

A *accountability* é a obrigação institucional de responder às ações tomadas e é caracterizada por uma exigência de transparência, prestação de contas, audibilidade e correção de erros, todos associados à democracia substantiva e à boa governança. Segundo Mark Bovens⁷⁸, a *accountability* é o elo entre o poder público e a supervisão social, sendo essencial para evitar abusos, promover a distribuição da justiça e garantir o respeito aos direitos fundamentais:

In contemporary political and scholarly discourse ‘accountability’ often serves as a conceptual umbrella that covers various other distinct concepts. It is used as a synonym for many loosely defined political desiderata such as transparency, equity, democracy, efficiency, responsiveness, responsibility, and integrity.

O controle social sem dúvidas pode ser considerado como linha de defesa contra desvios de conduta, conjugado com o controle interno (criado pelo próprio governo) e o controle externo (criado pelos tribunais de contas e pelo Poder Legislativo).

Organizações como a Parceria para Governo Aberto (OGP), a OCDE⁷⁹ e as Nações Unidas, também reconhecem a importância da participação social na avaliação da qualidade institucional da democracia moderna.

Do ponto de vista filosófico, o controle participativo associa-se ao ideal habermasiano de uma "esfera pública" na qual os cidadãos são envolvidos no processo decisório em condições de simetria comunicacional.

A função da sociedade no monitoramento das ações administrativas, especialmente

⁷⁸ BOVENS, Mark; SCHILLEMANS, Thomas. Meaningful Accountability. **The Oxford Handbooks of Public Accountability**. Oxford University Press, 2014, p. 08 - No discurso político e acadêmico contemporâneo, *accountability* frequentemente serve como um guarda-chuva conceitual que abrange diversos outros conceitos distintos. É utilizada como sinônimo de muitos desideratos políticos vagamente definidos, como transparência, equidade, democracia, eficiência, capacidade de resposta, responsabilidade e integridade.

⁷⁹ OECD. **Diretrizes da OCDE para Processos de Participação Cidadã**. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-guidelines-for-citizen-participation-processes_f765caf6-en.html. Acesso em: 10 maio 2025.

aquelas relativas à implementação de políticas públicas, faz com que a legitimidade do poder se dissocie da natureza formal e representacional do poder, passando a ser intuitiva e subjetiva, pautada na explicação racional das decisões e na conscientização pública sobre suas origens e consequências.

É crucial reconhecer, no entanto, que a plena implementação do controle participativo exige a superação de diversas barreiras estruturais, entre elas a baixa cultura de transparência ativa nas instituições públicas, a falta de educação jurídica e cívica da população, a ausência de canais institucionais de escuta e a dissociação de dados públicos.

Se esses obstáculos não forem superados, corre-se o risco de a participação cidadã se converter em cerimônias formalizadas. Em última análise, o controle participativo é considerado consequência de um conceito mais amplo de cidadania administrativa, por meio do qual os governados deixam de depender dos serviços públicos para seus próprios fins e passam a ser sujeitos de direitos políticos e institucionais, comprometidos com a criação coletiva das decisões que os afetam.

Trata-se de uma mudança drástica que não se limita à forma de governo, mas que afeta a própria racionalidade do comportamento estatal, exigindo que as ações administrativas, inclusive as técnicas, como as envolvidas em processos licitatórios, sejam criticadas e discutidas publicamente.

Assim, uma avaliação crítica das abordagens participativas deve assumir uma abordagem mais significativa do que simplesmente alcançar uma perspectiva processual de sucesso. Como explica Bonavides⁸⁰, a democracia não se limita aos procedimentos em si, mas depende da capacidade de incutir valores como igualdade, liberdade e justiça social na sociedade.

No contexto das contratações públicas, a inclusão de processos participativos na fase interna dos contratos não é considerada ato da administração, mas sim exigência legal decorrente da conjugação de princípios constitucionais e do art. 11 da Lei nº 14.133/2021, que dispõe sobre regras relativas à transparência e à participação pública na gestão dos contratos.

Em última análise, entende-se que a natureza democrática de um Estado é determinada não apenas por suas instituições representativas, mas também pelo volume e densidade de suas estruturas participativas.

É nesse contexto que a natureza institucionalizada e formal das organizações em questão deve ser compreendida, visto que elas são hoje consideradas parte da definição contemporânea

⁸⁰ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

de um Estado democrático de direito.

Nessa perspectiva, a fiscalização participativa não é apenas um complemento à fiscalização, mas também uma forma de democracia essencial à concretização do conceito republicano, à eficiência na administração pública e à justiça na administração dos recursos públicos.

2.2 Evolução histórica e desafios contemporâneos

A compreensão do mecanismo de controle participativo na Administração Pública requer, antes de tudo, uma perspectiva histórica que nos permita localizar, a partir de uma perspectiva genealógica, a origem do conceito de cidadania ativa como meio de controle das ações estatais.

A transição do direito liberal da terra para o Estado social e, posteriormente, para o direito democrático da terra representa não apenas uma mudança nas formas institucionais, mas também uma reestruturação significativa dos fundamentos do poder político e da administração da justiça.

Tradicionalmente, a supervisão das ações administrativas era transferida para organizações que possuíam autoridade legal e política. Durante o século XIX, a Administração era considerada uma esfera de governo especializada e discricionária, imune à discussão direta sobre o público e com uma abordagem patrimonialista e excludente à gestão governamental.

A sociedade civil permaneceu excluída dos centros de poder, participando do processo eleitoral e salvaguardando os direitos individuais dos cidadãos por meio do sistema judicial. A função administrativa era definida por uma lógica de sigilo, transparência e verticalidade.

Um relato histórico da democracia participativa exige uma revisão histórica que inclua os componentes filosóficos e institucionais que a levaram. Tocqueville, em "Democracia na América"⁸¹, já reconhecia que o espírito democrático não se mantém apenas por meio de eleições periódicas, mas é cultivado diariamente pelos cidadãos em discussões de pequena e grande escala.

A teoria da ação comunicativa de Habermas⁸² gira em torno do conceito de legitimidade política, que deriva da capacidade de manter processos de discussão pública racionais e

⁸¹ TOCQUEVILLE, Alexis de. De la démocratie en Amérique, I [1835]. In **A. Tocqueville**. Œuvres, II. A. Jardin (org.). Paris: Gallimard, 1992, p. 20.

⁸² HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la Acción Comunicativa**. Trad. Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus, 1988. v. I e II.v. I, p. 104.

inclusivos. Isso implica a criação de instituições com capacidade de absorver, filtrar e implementar demandas sociais legítimas.

Na esfera jurídica, essa evolução é representada pela transição de modelos estatais autoritários ou centralizados para estruturas normativas que promovem a participação como princípio estruturante, a exemplo da Constituição Brasileira de 1988 e de outros documentos latino-americanos pós-ditadura, como as constituições da Colômbia (1991) e da Bolívia (2009).

Com o advento do Estado de bem-estar social no século XX, essa função ganhou importância, principalmente após os desastres econômicos e sociais que afligiram a Europa e a América Latina no pós-guerra. Isso exigiu a criação de novos mecanismos de legitimidade e supervisão para a manutenção dos direitos sociais.

Em termos formais, a transição para o século XXI levou a um novo conceito: democracia em rede. A proliferação da internet e da tecnologia da informação não apenas aumentou o volume de participação em canais participativos, mas também levou a novas formas de comunicação direta com a Administração Pública, incluindo plataformas de consulta pública, orçamentos online e discussões virtuais.

Essa verdade se conecta à eficiência dos procedimentos administrativos (art. 37, caput, e Constituição Federal), bem como ao direito à inovação tecnológica na gestão pública, conceito ainda incipiente no Brasil, mas que países como Estônia e Finlândia já exploram.

Do ponto de vista jurídico, experiências como a Convenção de Aarhus (1998), que promove o acesso à informação, a participação pública na tomada de decisões e o acesso à justiça em questões ambientais, evidenciam crescente importância do direito internacional público no que diz respeito à participação como direito humano, como ilustrado pelo Artigo 5º, §2º, da Constituição Federal.

A Administração passou a assumir responsabilidades, contratos e políticas públicas maiores, tornando-se significativa na busca pela igualdade de recursos e pela distribuição da justiça. No entanto, o aumento da atividade estatal não levou imediatamente a um aumento da participação cidadã.

Ocorreu durante o curso do constitucionalismo democrático do pós-guerra e foi particularmente popular após as transformações democráticas na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990.

Nesse período, o conceito de Estado Democrático de Direito foi consolidado, com a expansão dos espaços de discussão pública, o aumento do número de instituições dedicadas à fiscalização e o reconhecimento dos cidadãos como participantes na formulação e fiscalização de políticas públicas.

No Brasil, a Constituição de 1988 marcou essa transição ao consagrar explicitamente a participação popular na esfera administrativa do Estado, incluindo mecanismos de democracia direta (revistas, plebiscitos e iniciativas legislativas populares), democracia representativa qualificada (aprimoramento da atividade parlamentar) e democracia participativa (conselhos, audiências públicas, controle social e transparência ativa).

Na área específica das compras públicas, o processo histórico também serve como caminho para a institucionalização da transparência e da participação. A Lei nº 8.666/1993 foi o resultado de um período de redemocratização e restauração das instituições republicanas. Embora ainda se caracterizasse por uma estrutura formal e rígida, já contava com componentes significativos de controle externo e interno.

No entanto, limitou-se ao conceito de publicidade como requisito formal para a transparência processual, sem expandir o conceito de participação cidadã nos aspectos de deliberação ou controle.

A partir da década de 2000, com o avanço da tecnologia da informação e a crescente importância do governo público liderado por organizações como o Banco Mundial, a OCDE e as Nações Unidas, o conceito de governo aberto ganhou popularidade, com base nos três princípios de transparência, participação e colaboração.

O controle social foi reposicionado como um componente significativo da responsabilização democrática, e os cidadãos foram reconhecidos como parte do corpo diretivo da administração, participando, assim, das decisões e ações da administração.

No Brasil, esse procedimento foi aprimorado com a promulgação da Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência), da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e, mais recentemente, da Lei nº 14.133/2021, que promove e aprimora instrumentos de controle social em todas as etapas do ciclo de contratação.

A Lei nº 14.133/2021 pode ser considerada a evolução natural de um longo processo de desenvolvimento institucional e dogmático quanto à valorização da participação social nos processos de licitação e contratação.

Ao exigir explicitamente a publicação obrigatória de estudos técnicos iniciais (Art. 18), a realização de audiências públicas sobre grandes contratos de divulgação pública (Art. 19), um sistema de regras que regem a conduta da organização (Art. 20) e a formalização de métodos eletrônicos de acesso à informação (Arts. 11 e 174), a lei segue uma tradição de publicidade formal, rompida pela regulamentação. Ela impõe um estilo de administração dialógica e baseada em respostas, legitimada pela aprovação pública.

Hoje, as questões associadas à democracia participativa são mais complexas do que a

simples falta de infraestrutura institucional. A literatura dogmática recente sugere que há uma tendência crescente de que os espaços participativos sejam "propriedade" de grupos de interesses específicos, o que está associado a uma concepção equivocada da natureza plural e inclusiva dessas entidades.

Além disso, a hipertrofia processual é a superabundância de formalidades e processos ritualizados que muitas vezes ofuscam o conteúdo deliberativo; essa conversão da participação em um simples ritual cerimonial de confirmação de decisões anteriores é frequentemente chamada de amnésia processual.

Do ponto de vista jurídico, esses obstáculos exigem uma reconsideração das regras que regem a participação, pautadas pelos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da máxima efetividade dos direitos fundamentais.

Isso implica reconhecer que a responsabilidade do Estado não se limita à criação de conselhos e conferências, mas inclui também garantir que sua composição, função e impacto sejam diversos e reflitam a diversidade social, a fim de garantir a influência das discussões na agenda pública.

No entanto, a aplicação prática deste novo arcabouço jurídico enfrenta atualmente diversos problemas contemporâneos, problemas que não podem ser ignorados no campo da teoria administrativa.

A primeira é a manutenção de uma cultura institucional contrária à transparência. Essa cultura se caracteriza por uma autoridade técnica, processos excessivamente formalizados e uma relutância em adotar formas mais horizontais de gestão pública.

Permitir que a administração se torne mais responsável perante o público requer, principalmente, uma mudança na perspectiva dos administradores públicos e o reconhecimento de que uma administração eficaz não contradiz a participação na tomada de decisões; ambos são considerados complementares.

Outro obstáculo significativo são as diferenças sociais, econômicas e tecnológicas que impedem a maioria da população de ter acesso a mecanismos eficazes de fiscalização. A exclusão digital, a falta de conhecimento informacional e a divisão de responsabilidades relativas à fiscalização dos atos administrativos impedem que muitas pessoas participem, ou pelo menos compreendam, a situação ou, pelo menos, compreendam seus direitos de participar da fiscalização dos atos administrativos.

Assim, o direito de participar e controlar o governo não pode ser reduzido a uma formalidade, devendo ser acompanhado de políticas públicas voltadas à inclusão digital dos cidadãos, à educação cívica e à ampliação dos canais institucionais de comunicação entre o

governo e a população.

A crescente prevalência da digitalização nos serviços públicos e a crescente popularidade de sistemas informatizados, previsões e plataformas de gestão automatizadas também têm um impacto significativo no controle participativo.

O que se observa é a necessidade de criar mecanismos para a explicação de processos algorítmicos, a interoperabilidade entre sistemas, a audibilidade dos dados e a acessibilidade universal, todos necessários para evitar que os processos digitais reproduzam ou aumentem a distância entre pessoas ou informações.

A transparência digital é considerada um novo capítulo no conflito histórico sobre cidadania administrativa, que exige a inclusão de princípios como justiça algorítmica, neutralidade técnica e direito à explicação nos marcos legais da Administração contemporânea.

Comparações com experiências internacionais apresentam um aumento significativo na institucionalização do controle social em países como Canadá, Reino Unido, Chile, Colômbia e Coreia do Sul, particularmente na criação de observatórios públicos, plataformas participativas e órgãos multissetoriais com finalidade deliberativa, bem como um modelo híbrido de governança para contratos públicos.

O Brasil alcançou significativo sucesso normativo e institucional, mas ainda carece do desenvolvimento de uma cultura participativa que seja parte integrante dos processos decisórios da Administração Pública.

Em última análise, é crucial reconhecer que o aprimoramento do controle social participativo não ocorre inteiramente por meio da expansão de regras formais, mas sim pela criação de uma filosofia republicana compartilhada, na qual tanto administradores quanto cidadãos reconheçam sua participação na consecução dos objetivos fundamentais da República (CF/88, art. 3º).

A superação dos obstáculos contemporâneos exige a reconceitualização da esfera pública como um fórum de discussão, debate e colaboração, no qual a função administrativa seja considerada uma prática política pautada pela escuta social e responsiva às necessidades da população.

Nessa perspectiva, a evolução histórica da participação social na fiscalização dos atos administrativos, especialmente no que se refere às contratações públicas, evidenciam não apenas uma trajetória legal e institucional, mas também um processo de aprendizado institucional e de expansão democrática.

Os desafios atuais sugerem a necessidade de manter essa trajetória, convertendo as conquistas legais em práticas institucionais práticas e ampliando o alcance democrático da

administração pública no Brasil.

2.3 Análise das contratações públicas e sua relação com os direitos fundamentais coletivos

A prática de formalizar políticas públicas por meio da contratualização é um dos meios mais evidentes, práticos e institucionais para a consecução de objetivos constitucionais por meios práticos.

No Estado Democrático de Direito, a contratação pública não é considerada um procedimento administrativo legal instrumental: traduz-se, em vez disso, em um mecanismo concreto que facilita a efetivação de direitos coletivos difusos, direitos esses que só se efetivam se forem planejados, transparentes e eficientes.

Do ponto de vista constitucional, a contratação pública não é considerada meramente um processo administrativo de natureza material, mas sim um instrumento essencial para a consecução de direitos básicos coletivos.

O contrato administrativo é um mecanismo contratual que visa à consecução de fins públicos; portanto, sua regulamentação deve ser considerada em conjugação com a finalidade social e a suprema importância do interesse público.

A associação entre direitos fundamentais e compras públicas decorre diretamente do Artigo 10 da Constituição.

O Artigo 37, XXI, da Constituição Federal estabelece que todos os participantes devem apresentar proposta que garanta igualdade de condições a todos os participantes e escolher a proposta mais vantajosa para toda a população.

Essa estipulação, quando combinada com os artigos 6º e 196 da Constituição Federal, apresentam que as compras públicas são um meio de alcançar, entre outros, o direito à saúde, por meio da aquisição de medicamentos, ou o direito à educação, por meio da aquisição de materiais didáticos e serviços escolares.

No ordenamento jurídico brasileiro, a associação entre licitações e direitos fundamentais decorre de uma interpretação conjugada dos artigos 1º, 3º, 5º, 6º, 37 e 175 da Constituição da República. Além disso, a própria ideia de licitação originou-se do acordo constitucional de 1988, que deslocou o Estado para a garantia dos direitos sociais, da prestação de serviços públicos e da promoção do bem comum.

Nesse contexto, a Administração Pública atua como intermediária entre os objetivos constitucionais e os recursos jurídicos e técnicos disponíveis, devendo também estruturar seus

contratos como instrumentos que promovam a aplicação coletiva e universal dos direitos elencados na Constituição.

Essa perspectiva encontra respaldo doutrinário no conceito de "direito administrativo fundamental", desenvolvido por Diogo de Figueiredo Moreira⁸³. Segundo essa doutrina, as instituições clássicas do direito administrativo, incluindo o contrato administrativo, devem ser interpretadas em conjunto com os princípios constitucionais de estrutura, o que maximizará a efetividade dos direitos fundamentais e promoverá uma filosofia jurídica voltada para a aplicação prática do direito.

Consequentemente, quando a Administração contrata, não o faz em benefício próprio, nem se limita a gerir uma função administrativa de natureza puramente jurídica: está, na verdade, a cumprir uma demanda associada à concretização de direitos sociais e a atender às legítimas reivindicações da população.

Como explica Alexandre Santos de Aragão, "a contratação pública é um método para atingir objetivos constitucionais e não deve ser considerada uma técnica institucional, mas sim uma responsabilidade constitucional". Isso exige que os administradores públicos incorporem cada contratação a uma estratégia de política pública objetiva, específica para cada situação, distribuída em termos de justiça e valor social.

Nesse sentido, é possível afirmar que os contratos administrativos constituem uma associação específica entre direitos básicos e a natureza financeira do Estado. Na prática, não existe política pública que não envolva licitação. Nem todos têm acesso à saúde o tempo todo, sem a compra de medicamentos, isso não é possível.

Não existe direito efetivo à educação sem a aquisição de transporte, alimentação, infraestrutura e material didático. Nenhuma política ambientalmente responsável se sustenta sem um componente de compras públicas com base ecológica. Sem a aquisição de moradia, saneamento básico e mobilidade, não há justiça na área urbana.

Nesse ínterim, as licitações e contratos públicos tornam-se as etapas normativas e operacionais do compromisso do Estado com os serviços e a proteção dos princípios constitucionais. A ineficiências contratuais, termos de referência mal redigidos, planejamento inconsistente, critérios técnicos ambíguos e execução deficiente não apenas representam falhas administrativas, mas também constituem um obstáculo significativo ao gozo de direitos básicos

⁸³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A&C** – Revista de Direito Administrativo & Constitucional. ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 14. Disponível em: <file:///Users/fabriciofidalgo/Downloads/admin,+1.+Diogo+de+Figueiredo+Moreira+Neto.+O+Direito+Administrativo+do+s%C3%A9culo+XXI+-+um+instrumento+de+realiza%C3%A7%C3%A3o+da+democracia+su.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

pela comunidade.

A Lei nº 14.133/2021, que explicitamente adotou o conceito de desenvolvimento nacional sustentável (artigo 5º, IV), reforça a importância das compras públicas como meio de promover políticas públicas integradas com impacto ambiental, social e econômico positivo.

Essa perspectiva reforça a responsabilidade pelo planejamento e gestão responsáveis, exigindo que a Administração inclua questões ambientais e tecnológicas nas comunicações e contratações públicas, em conformidade com a Agenda 2030 das Nações Unidas.

O resultado do processo está diretamente relacionado à proteção de interesses difusos e coletivos. Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 reforça a importância estratégica das compras públicas, o que se concretiza por meio da modernização do arcabouço legal e da sua vinculação explícita aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Art. 11, III), à inovação (Art. 12, VI), à justiça intergeracional e à integração de políticas públicas.

Esse documento normativo, teoricamente, desloca o centro de gravidade da licitação da esfera formal para a contenciosa, do ritual para a esfera pretendida e da legalidade para os resultados públicos.

No entanto, essa mudança teórica não pode ser alcançada sem uma campanha de implementação dedicada, técnica e normativamente responsável. Isso ocorre porque a duração do ciclo contratual, que inclui as etapas de planejamento, a seleção de fornecedores, a formalização do contrato, a gestão do contrato e a fiscalização do contrato, exigindo uma explicação administrativa cada vez mais complexa e abrangente, que leve em consideração os princípios constitucionais da eficiência, da relação custo-efetividade e da publicidade.

Além disso, a percepção do público deve ser levada em consideração como um todo. A simples publicação das leis no Diário Oficial ou online não é suficiente. O novo sistema de compras públicas exige transparência explicável, sendo comparável, auditável e compreensível aos dados fornecidos pela sociedade civil.

A gestão contratual deve ser apoiada por uma fiscalização rigorosa que permita aos cidadãos avaliar a qualidade do produto contratado, a entrega dos bens, o cumprimento dos prazos e a qualidade do serviço contratado.

A participação da comunidade na fiscalização também é significativa no contexto da legitimidade dos contratos públicos, pois aumenta a credibilidade do contrato, promove a participação da comunidade no monitoramento e permite revisões em tempo real.

Nesse sentido, a doutrina mais recente reconhece que as contratações públicas devem ser pautadas por três aspectos críticos: a finalidade política do contrato, que é como as diferentes opções de política pública é escolhida, a finalidade jurídica, que é o compromisso formal com

o contrato, e, a finalidade social, que é um efeito coletivo positivo ou negativo.

Ao reconhecer as três dimensões, abandona-se a abordagem puramente gerencial da contratação pública e mantém-se o papel do Estado como princípio estruturante de sua atividade.

Isso facilita a compreensão, por exemplo, da necessidade de escolha de critérios de julgamento (menor preço, técnica e preço, maior retorno, etc.) como decisão de política pública; da definição do objeto contratual como escolha normativa relevante para o cumprimento de direitos; e da execução dos contratos como fase sensível na obtenção dos resultados constitucionais esperados.

Como resultado, as compras públicas não são apenas uma esfera de atuação da Administração, mas também um espaço para a propagação da cidadania ativa, o debate democrático e o desenvolvimento de políticas públicas baseadas em evidências e princípios constitucionais.

Em última análise, são instrumentos de política constitucional, sua eficácia ou ineficácia afeta o grau de concretização dos direitos fundamentais elencados no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse sentido, é fundamental reconhecer que a contratação de serviços e políticas públicas em áreas de significativa relevância social, como saúde, educação e assistência social, impacta ainda mais a proteção dos direitos fundamentais.

Quando o governo contrata empresas para fornecer serviços de saúde, conduzir experimentos, transportar pacientes ou fornecer alimentos para escolas, ele não está apenas criando um vínculo legal formal com o governo: também está assumindo a responsabilidade de garantir a qualidade, a consistência e a natureza universal dos serviços necessários à vida e à decência humana.

Qualquer deficiência em qualquer ponto desse processo afetará negativamente não apenas a implementação da política pública, mas a própria essência dos direitos sociais constitucionais.

Essa perspectiva encontra uma explicação mais detalhada na doutrina do direito fundamental à boa administração pública, comumente reconhecido em ordenamentos jurídicos europeus, como o português, o espanhol e o comunitário europeu, e que tem sido progressista na doutrina jurídica brasileira.

Esse direito exige da Administração a atenção tanto à lei quanto à moral, bem como à sua conduta racional, pertinente e eficaz. Na esfera contratual, isso implica que as contratações públicas devem ser conduzidas com planejamento, transparência, responsabilidade social e

execução efetiva do objetivo, todos de natureza técnica e finalística, de acordo com a política pública envolvida.

A eficácia desse modelo contratual é evidente em colaborações internacionais bem-sucedidas. O modelo chileno de compras públicas sustentáveis, por exemplo, inclui critérios ambientais e sociais no processo licitatório, promovendo a inclusão de pequenos fornecedores locais e a economia circular.

Na Colômbia, a política de “Compras com Impacto Social” busca favorecer contratos com cooperativas, pessoas vulneráveis e empresas que tenham responsabilidade social, contratos esses que estão diretamente ligados à redução de disparidades estruturais.

Na União Europeia, a Diretiva 234/24/UE⁸⁴ reconhece especificamente o potencial uso de critérios ambientais e sociais na determinação de contratos públicos. Essa diretiva também promove a importância estratégica das compras públicas como meio de alcançar direitos fundamentais e promover a inovação administrativa.

No aspecto da terra do pau Brasil, embora tenha havido melhorias legislativas e judiciais, a fragilidade estrutural de muitos processos de contratação pública é evidente: a ineficiência é a forma mais comum de violação de direitos fundamentais.

Assim, o estudo das contratações públicas no contexto dos direitos básicos coletivos exige não apenas o cumprimento dos aspectos regulatórios e processuais do processo, mas também a adoção de uma postura proativa, transparente e constitucional por parte da Administração Pública.

Dogmaticamente, as contratações públicas devem ser consideradas a expressão concreta do princípio da legalidade, que abrange tanto a estrita legalidade quanto a observância dos princípios constitucionais e dos valores liberais do Estado Democrático de Direito.

Como menciona Marçal Justen Filho⁸⁵, a licitação é a porta de entrada para o contrato administrativo e, simultaneamente, um meio de efetivação de direitos fundamentais, direitos esses que exigem da Administração uma postura proativa na criação de instrumentos contratuais que maximizem os benefícios sociais do gasto público, vejamos:

a diversidade de conceitos (processo e procedimento) não significa exclusão, contradição ou colidência. Como dito, são ângulos distintos de um mesmo fenômeno jurídico, relacionado com a limitação democrática do poder e a garantia da obtenção da decisão mais adequada e satisfatória. Pode afirmar-se

⁸⁴ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Comunicado de Imprensa n.º 34/24**. Agosto de 2024. Disponível em: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-02/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

⁸⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão**: (comentários à legislação do pregão comum e eletrônico). 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2013, p. 155.

que toda atividade administrativa desenvolvida no âmbito précontratual é caracterizada pela procedimentalização (mesmo nas hipóteses de contratação direta, sem licitação). Por outro lado, poderá aludir-se a processo sempre que existir contraposição de interesses. Essa contraposição de interesses poderá configurar-se entre a Administração e um particular, ou mesmo entre diversos particulares.

Essa compreensão exige que quaisquer falhas ou desvios durante a fase de contratação sejam reconhecidos como potenciais violações dos direitos coletivos que devem ser garantidos pelo objeto contratado.

Consequentemente, a fiscalização interna, a fiscalização externa e a fiscalização social dos contratos desempenham um papel significativo na manutenção da legitimidade e da eficácia das ações governamentais.

Em última análise, isso envolve o desenvolvimento de uma cultura jurídica que reconheça os contratos administrativos como instrumentos de transformação social, cuja eficácia é medida pelo grau em que os direitos e garantias fundamentais são fornecidos à população, e não pelo processo formal.

3 DA INOVAÇÃO, MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS COLETIVOS

A crise de legitimidade que historicamente permeia a prática administrativa tradicional, caracterizada por estruturas formais, lentidão e opacidade na tomada de decisões, exige, no contexto contemporâneo, a imediata reformulação dos fundamentos do direito brasileiro em relação à prática administrativa.

Esse procedimento exige não apenas uma reinterpretação dogmática de suas instituições tradicionais, mas também uma abertura metodológica que permita inovação, modernização institucional e novas abordagens de liderança pública pautadas pela transparência, participação e responsabilização intergeracional.

Com a consolidação do Direito Democrático e a progressão dos direitos de quarta geração – especialmente aqueles relativos à sustentabilidade, à proteção ambiental, à regulação digital e à igualdade de acesso às políticas públicas –, torna-se necessário reconsiderar os métodos convencionais e formais que regem a atuação dos Estados.

A Administração Pública deve reconhecer que não pode se limitar a uma abordagem formal e legalista, nem a indicadores internos de desempenho, é preciso caminhar para uma abordagem funcional, transformadora e responsiva da administração, na qual o conceito de inovação e interação qualificada seja primordial para a legitimidade das decisões públicas.

Nesse sentido, este capítulo propõe uma abordagem crítica e proativa à necessidade de renovação do Direito Administrativo como ramo do Direito dedicado à concretização prática dos direitos fundamentais, não apenas aqueles atualmente garantidos, mas também aqueles destinados às gerações futuras, seguindo os princípios da solidariedade, da função ambiental do Estado e da proibição do retrocesso social.

A inovação, considerada uma prática institucional e uma direção normativa, é hoje considerada fundamental para a boa administração pública e necessária para o rejuvenescimento da relação entre o Estado e a sociedade. A primeira seção discutirá a importância da inovação para o Direito Administrativo e os problemas associados à modernização do setor público, destacando a necessidade de atualização dos marcos regulatórios, integração de novas tecnologias e o surgimento de novos métodos de administração focados em eficiência, transparência e regulação baseada em dados.

Em seguida, discutirá como a modernização do sistema administrativo, por meio da criação de novos canais de comunicação, fiscalização e discussão pública, pode facilitar o papel do cidadão na tomada de decisões governamentais, provavelmente por meio do uso de

plataformas digitais, sites de transparência e processos digitalizados.

Em última análise, terá impacto nos direitos fundamentais dos idosos sob a perspectiva da justiça intergeracional, na ligação entre inovação e modernização da Administração Pública e na proteção das gerações futuras, especificamente no que se refere aos direitos ambientais, ao acesso à cidade, à cultura digital e à preservação dos bens comuns.

O objetivo é compreender que o direito administrativo moderno e inovador não apenas aumenta a eficiência do Estado, mas também constitui um pré-requisito para a continuidade da dignidade humana, da democracia e da justiça social.

Este capítulo, portanto, sugere uma reforma da Administração Pública em sua concepção e finalidade, defendendo a inclusão de práticas inovadoras como um imperativo normativo e ético, o que promoverá a participação de cidadãos qualificados, ao mesmo tempo em que protegerá os direitos constitucionais em uma perspectiva mais ampla, inclusiva e geracional.

3.1 Da Inovação no Direito Administrativo

As mudanças sociais, tecnológicas e econômicas da sociedade moderna têm um efeito indireto sobre o Direito Administrativo, que agora precisa abandonar uma abordagem excessivamente burocrática, excessivamente compromissada ou, de outra forma, normativamente restrita. Essas questões estão vinculadas à natureza legalista do governo brasileiro.

De uma perspectiva dogmática, o processo de inovação no Direito Administrativo não se limita à adoção de novas tecnologias ou métodos, mas inclui a reconceitualização dos princípios jurídicos para corresponder às demandas de uma sociedade em constante evolução.

Como explica Juarez Freitas⁸⁶, o conceito de inovação na Administração Pública é aprimorar, com base constitucional e legal, a capacidade do Estado de responder às necessidades coletivas. Isso exige um compromisso com a moralidade e a disposição para aceitar soluções criativas que aumentem a eficiência e a eficácia das políticas públicas.

Esse tipo de inovação, portanto, distingue-se do experimentalismo que carece de uma base formalizada. Em vez disso, deve basear-se no conceito de Direito Administrativo, um

⁸⁶ FREITAS, Juarez. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003)- . – Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 7. Disponível em: [file:///Users/fabriciofidalgo/Downloads/admin,+4.+Juarez+Freitas.+Regula%C3%A7%C3%A3o+administrativa+e+os+principais+vieses%20\(1\).pdf](file:///Users/fabriciofidalgo/Downloads/admin,+4.+Juarez+Freitas.+Regula%C3%A7%C3%A3o+administrativa+e+os+principais+vieses%20(1).pdf). Acesso em: 12 mar. 2025.

conceito que se estende para além da lei e inclui valores e princípios constitucionais como a razoabilidade, a proporcionalidade e a moralidade.

Se a finalidade do Direito Administrativo era, primordialmente, regular e limitar o poder do Estado por meio de normas centralizadas e rigorosas, a situação atual exige que esse ramo do Direito também funcione como instrumento para promover a eficiência, a responsividade institucional e a inovação administrativa que promova os direitos fundamentais.

Essa mudança de paradigma se baseia na teoria que supera a oposição tradicional entre legalidade e discricionariedade, abrindo espaço para o que a doutrina contemporânea descreve como Administração do Direito dialógica, dinâmica e propositiva.

Nessa perspectiva, autores como Gustavo Binimbojm, Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Marçal Justen Filho defendem que o novo Direito Administrativo deve incorporar princípios e práticas oriundos da liderança pública, das políticas públicas, da economia comportamental e da ciência de dados.

Esses princípios devem promover ações governamentais pautadas em resultados efetivos e na concretização prática dos direitos constitucionais.

Do ponto de vista jurídico, a Lei nº 14.133/2021 incorporou procedimentos adicionais para facilitar a inovação. Esses procedimentos envolvem a aquisição de soluções inovadoras (art. 42), o que confere à Administração o poder de utilizar diferentes abordagens para a aquisição de bens e serviços que envolvam pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica.

Da mesma forma, a Lei Complementar nº 182/21, de 2021, para startups, adicionou um ambiente regulatório experimental (sandbox) ao país, permitindo que empreendedores testassem novos modelos de negócios sob o monitoramento do governo e com um conjunto flexível de regulamentações.

No entanto, os princípios básicos da lei foram mantidos. Internacionalmente, organizações como a OCDE têm promovido a adoção de laboratórios de inovação no setor público. Esses laboratórios buscam prototipar regulamentações, políticas e serviços antes de sua ampla divulgação, o que evita o risco de falhas em larga escala e garante uma resposta mais ampla às demandas sociais.

No entanto, essa alteração institucional apresenta múltiplas dificuldades. A primeira é estrutural e dogmática: a abordagem formal à regulação ainda se baseia em uma abordagem burocrática, resistente à flexibilidade processual e insensível a inovações disruptivas.

O rigor de certas instituições, a lentidão da evolução jurídica e a cultura perpétua de defesa dificultam a obtenção de práticas inovadoras, mesmo quando legalmente possíveis.

O segundo obstáculo é estrutural e institucional. Muitas instituições públicas,

especialmente aquelas localizadas em entes federativos subnacionais, carecem de infraestrutura tecnológica, expertise técnica e mecanismos suficientes para análise de dados e avaliação de políticas públicas.

A inovação nesses contextos não deve envolver apenas a simples adoção de novas tecnologias, mas também uma reestruturação significativa dos processos internos, das interações entre instituições e das mentalidades dos gestores.

O terceiro obstáculo é cultural e democrático: a inovação envolve a alteração de padrões comportamentais, valores arraigados e práticas formalizadas. Essas práticas são frequentemente contestadas por forças internas e externas.

Além disso, a adoção de inovações tecnológicas pela administração – como inteligência artificial, *blockchain*, *big data*, aprendizado de máquina, automação de processos e jurimetria – exige uma análise crítica de seus efeitos sobre os direitos fundamentais, o que garante que a busca pela eficiência não reduza a transparência, comprometa a igualdade ou prejudique o controle social.

Nesse sentido, a inovação em Direito Administrativo deve ser dedicada à função de manutenção do Estado de Direito e não deve ser entendida apenas pela ótica da redução da burocracia ou do aumento da eficiência.

Inovação em um contexto democrático é definida como a criação de condições para aumentar a participação cidadã, promover a distribuição da justiça, fortalecer a integridade pública e garantir que os avanços tecnológicos beneficiem o bem comum e não o poder da coleta de dados ou a exclusão digital.

A Lei nº 14.129/2021, que formaliza a Base Legal para o Governo Digital e a Eficiência Pública, é considerada uma importante iniciativa legislativa nesse sentido.

Ao criar regras para a distribuição digital de serviços, a interoperabilidade entre sistemas, o uso ético de dados e a transparência das plataformas públicas, a lei sugere uma tentativa de reformar o governo brasileiro em uma abordagem *digital-first*, guiada pela transformação do usuário-cidadão e pela centralidade do público.

Em contrapartida, a própria Lei nº 14.133/2021 inclui, entre seus objetivos, a busca pela inovação e pelo desenvolvimento nacional sustentável (art. 11, III), além de promover, em diversos trechos, referências a mídias digitais, plataformas e práticas contratuais modernas, e obviamente, base especial do conceito atribuído pela art. 225, da CF.

Assim, este arcabouço regulatório da inovação reconhece o valor do conceito, mas carece da implementação, estrutura e compromisso institucional necessários para torná-lo prático.

Além disso, iniciativas em andamento na Administração Pública brasileira evidenciam que a inovação é possível e benéfica quando combinada com uma liderança participativa, baseada em evidências e tecnicamente competente.

Os projetos como o programa Controle Cidadão do Tribunal de Contas da União, os Laboratórios de Inovação de diversos órgãos públicos (como o GNova da ENAP ou o LAB.i do Tribunal de Contas do Município de São Paulo), ou as informações completas de sites como Compras.gov.br, sugerem que o Brasil tem iniciativas promissoras e propõem uma nova abordagem para uma gestão pública mais efetiva, transparente e socialmente comprometida.

A doutrina jurídica reconhece que, além de ser um avanço, a inovação passou a ser considerada uma necessidade legal e moral do governo moderno.

Como menciona Leonardo Secchi⁸⁷, a inovação pública deve ser considerada um instrumento que soluciona discrepâncias, aprimora os serviços públicos e promove a revitalização democrática das instituições, permitindo que o Estado responda às questões do mundo moderno com flexibilidade e precisão.

A segunda dificuldade é estrutural e institucional. Muitas instituições públicas, especialmente aquelas localizadas em entes subnacionais com reconhecimento federal, carecem de infraestrutura tecnológica, expertise e mecanismos para análise de dados e avaliação de políticas públicas.

A inovação nesses contextos não deve envolver apenas a adoção de novas tecnologias, mas também uma alteração significativa dos procedimentos internos, das interações entre as instituições e das mentalidades dos gestores.

O terceiro obstáculo é cultural e democrático, a inovação envolve alterar o comportamento das pessoas, seus valores e as tradições formalizadas que seguem. Essas tradições são frequentemente desconsideradas por forças internas e externas.

Além disso, a implementação de inovações tecnológicas pela administração, como inteligência artificial, *blockchain*, big data, aprendizado de máquina, automação de processos e jurimetria, exige um exame crítico de seus efeitos sobre os direitos fundamentais, o que garante que a busca pela eficiência não reduza a transparência, comprometa a igualdade ou prejudique o controle social.

Nesse sentido, a inovação em Direito Administrativo deve ser voltada para a manutenção do Estado de Direito e não deve ser considerada apenas como redução da burocracia ou aumento da eficiência.

⁸⁷ SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 348-369, mar. /abr. 2009.

A inovação em um contexto democrático é considerada a criação de condições que promovam a participação do cidadão, promovam a justiça, fortaleçam a integridade pública e garantam que os avanços tecnológicos beneficiem o bem comum, em vez do poder da coleta de dados ou da exclusão digital.

A Lei nº 14.129/2021, que formaliza a Base Jurídica do Governo Digital e da Eficiência Pública, é considerada um ato legislativo significativo nesse sentido. Ao criar regras relativas à distribuição digital de serviços, à interoperabilidade entre sistemas, ao uso ético de dados e à transparência de plataformas públicas, a lei sugere uma tentativa de reformar o governo brasileiro por meio de uma abordagem *digital-first*, liderada pela transformação do cidadão-usuário e pela centralidade do público.

Por outro lado, a Lei nº 14.133/2021 tem como objetivos a busca pela inovação e pelo desenvolvimento nacional de longo prazo, além da promoção de mídias digitais, plataformas e métodos contratuais modernos.

Como tal, trata-se de uma estrutura que reconhece o valor do conceito, mas carece da implementação, estrutura e compromisso institucional necessários para convertê-lo em inovações práticas.

Além disso, experimentos em andamento na Administração Pública brasileira evidenciam que a inovação é prática e benéfica quando combinada com uma gestão tecnologicamente competente, baseada em evidências e participativa.

Projetos como o programa Controle Cidadão do Tribunal de Contas da União ou os dados abrangentes sobre sites como Compras.gov.br indicam que o Brasil tem iniciativas ambiciosas e sugerem uma nova era de gestão pública mais eficaz, transparente e socialmente comprometida.

Para tanto, necessária a digitalização dos serviços, a utilização de dados abertos, a liderança baseada em evidências e o desenvolvimento de competências federais por meio de tecnologias emergentes, todos dependentes do respeito da Administração aos valores democráticos e à sua finalidade.

Em última análise, é importante reconhecer que a inovação pública não está isolada da esfera pública, nem é isenta de riscos. Dependência técnica, captura algorítmica, exclusão digital, falta de transparência em sistemas automatizados e concentração de poder em estruturas burocráticas são perigos reais que devem ser enfrentados com responsabilidade, ética e democracia.

Nesse sentido, é crucial que o Direito Administrativo contemporâneo também evolua para a formulação de princípios específicos relativos à inovação pública, como o conceito de

explicação algorítmica, a inclusão digital, a audibilidade dos processos automatizados e a participação cidadã na tomada de decisões com base em tecnologia. Essas regras são a base do que autores como Maria Korkmaz, que fala sobre as formas de democracia digital e a proteção de seus dados.⁸⁸

A inovação no direito administrativo, contudo, deve seguir o conceito de segurança jurídica (art. 5º, caput, e XXXVI, da Constituição Federal), evitando alterações abruptas que possam afetar a estabilidade ou a confiança dos responsáveis.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido, em decisões como o RE 598.099/MS (Tema 138), que a modernização dos procedimentos administrativos não deve violar direitos adquiridos ou expectativas legítimas do público, evidenciando que o conceito de legalidade e inovação é complementar e intrinsecamente vinculado à forma contemporânea do direito administrativo.

Consequentemente, a inovação no direito administrativo é considerada um campo complexo que combina componentes jurídicos, institucionais, tecnológicos e culturais.

A implementação exige não apenas a reforma das normas e processos administrativos, mas também a reconstrução dos fundamentos da própria cultura jurídica do Estado, o que permitirá o desenvolvimento da inovação como meio de alcançar direitos fundamentais, promover a justiça social e assegurar a soberania popular na era digital.

3.2 Modernização e Participação Popular na Fiscalização Administrativa

Como discutido anteriormente, a inovação no Direito Administrativo não deve ser considerada apenas sob a perspectiva da eficiência tecnológica ou instrumental, mas como um processo político-jurídico que busca conectar a administração pública aos valores democráticos do direito.

O movimento doutrinário que associou o direito administrativo à ciência da administração teve como principal objetivo ampliar o escopo de estudo do próprio direito administrativo.

Acadêmicos italianos, portugueses e espanhóis responderam à abordagem da exegese aplicada ao Direito Administrativo buscando estabelecer os princípios que regeriam suas

⁸⁸ KORKMAZ, Maria Regina Detoni Cavalcanti Rigolon. **Dados sensíveis na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais:** mecanismos de tutela para o livre desenvolvimento da personalidade. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019, p. 63.

instituições, relacionando-os ao estudo do Direito Administrativo, que se preocupava com a aplicação prática das políticas, e não com as questões jurídicas que as cercavam⁸⁹.

É importante notar que, em determinado momento, principalmente entre os autores italianos, houve uma divisão entre o conteúdo específico do Direito Administrativo e os temas relacionados ao Direito Administrativo, o que levou a uma diminuição do escopo de estudo desse campo jurídico⁹⁰:

Posteriormente, graças à influência dos próprios doutrinadores italianos (Carlos Francesco Ferraris, Wautrain Cavagnari e Orlando) e dos alemães (Lorenz von Stein e Loening), separou-se a matéria relativa à Ciência da Administração. Isto se deu em decorrência do crescimento de seu objeto de estudo, pois, na segunda metade do século XIX, com a Revolução Industrial, o Estado teve que intervir na ordem social para solucionar os problemas econômicos gerados pelo Estado liberal. Sentiu-se a necessidade de separar essa atividade do Estado, de ingerência na ordem social, da sua atividade de natureza jurídica. Ficou para o Direito Administrativo a atividade jurídica do Estado, tendo por objeto a tutela do Direito, com exclusão das funções legislativa e jurisdicional e, para a Ciência da Administração, a atividade social, incluindo as várias formas de ingerência positiva e direta do Estado-poder nas áreas da saúde, educação, cultura, economia, previdência e assistência social (cf. Cretella Júnior, 1966, v. 1:182). Esta divisão justificava-se plenamente, uma vez que a matéria que constitui objeto da Ciência da Administração é aquela concernente à valoração da interferência do Estado na ordem econômica e social, abrangendo os aspectos da utilidade e oportunidade dessa atuação; enquanto o Direito Administrativo é complexo de normas e princípios jurídicos que regem a organização administrativa em seus vários aspectos, bem como as relações da Administração Pública com os particulares. Sob certo aspecto, o Direito Administrativo sofreu uma redução em seu objeto, porque toda a matéria concernente à política administrativa, envolvendo estudos sobre utilidade e conveniência de uma ou outra forma de atuação do Estado na ordem social, ficou confiada à Ciência da Administração, que não faz mais parte do currículo dos cursos jurídicos, integrando a Ciência Política.

Nesse sentido, a inovação adquire pleno significado quando acompanhada de uma reforma dos mecanismos de controle, da discussão pública e da supervisão participativa.

É justamente nesse ponto que a modernização do sistema administrativo facilitada pelos cidadãos é apropriada: não como um conceito singular, mas como parte da progressão necessária de transformações institucionais e legais que redefiniram a função do Estado contemporâneo.

No campo dogmático, a modernização do Direito Administrativo é considerada como uma progressão de constantes atualizações das estruturas e procedimentos estatais, mantendo

⁸⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. ed. 33. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 142.

⁹⁰ Ibid., p. 143.

sua função essencial, incorporando práticas e recursos que aprimoram a eficiência e a eficácia da ação pública.

Como explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a modernização não se opõe necessariamente aos modelos tradicionais, mas sim os aprimora em resposta às mudanças sociais e tecnológicas que ocorrem⁹¹:

O Direito Administrativo tem amplitude muito maior, abrangendo o que Rivero (1984:32) chama de Direito Administrativo descritivo, que se preocupa em delimitar o estatuto dos órgãos públicos administrativos do Estado e das coletividades locais, a estrutura dos serviços públicos e os mecanismos dos procedimentos referentes a certas atividades (sua fonte é a lei e o regulamento) é o Direito Administrativo que rege as relações jurídicas que nascem da ação da Administração, fixa suas prerrogativas e obrigações, rege as garantias outorgadas aos particulares contra o arbítrio (sua fonte, na França, é a jurisprudência).

Como resultado, trata-se de um movimento baseado na doutrina constitucional da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), sem ignorar outros princípios igualmente importantes, como transparência, moralidade, imparcialidade e custo-efetividade, sendo estes ainda considerados essenciais para a criação de um sistema coerente de direito administrativo.

A modernização da Administração Pública é considerada um fenômeno jurídico-institucional que se estende para além da simples automatização de processos ou da digitalização de serviços.

Este é um movimento normativo mais amplo com um objetivo específico: tornar o Estado mais suscetível à discussão democrática, ser mais transparente em seu comportamento e responder às preocupações sociais.

Nessa perspectiva, a modernização deve ser considerada em conjunto com métodos de participação cidadã, especialmente no que se refere à fiscalização administrativa, pois isso garantirá a legitimidade das ações do Estado e a efetivação de direitos coletivos básicos.

A Constituição Federal de 1988 incorporou o conceito de Administração Pública responsável perante a população, o que se deu por meio da combinação de mecanismos tradicionais de controle, como processos judiciais, legislativos e institucionais, bem como por meio do controle direto do cidadão.

Além disso, a Constituição previu um componente tecnológico que possibilitou o acompanhamento e a avaliação da gestão pública pelos cidadãos, por meio de organizações civis organizadas, participação em fóruns e meios tecnológicos em tempo real.

⁹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. ed. 33. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 134.

Conforme exposto, o primeiro artigo da Magna Carta aponta “que todo poder emana da povo”, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Este parágrafo legitima a participação ativa dos cidadãos na esfera administrativa, especialmente no que se refere à fiscalização das ações governamentais e à contratação direta de bens e serviços.

Da mesma forma, o art. 37, no início do texto, ao criar os princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência como regras para a atividade administrativa, fornece uma base normativa suficiente para que a sociedade civil observe, fiscalize e participe de forma qualificada na administração da justiça, inclusive durante a execução de contratos considerados lícitos, uma vez que esses contratos são frequentemente desconsiderados pelos órgãos de controle tradicionais.

A modernização das instituições governamentais brasileiras é facilitada por legislações recentes, incluindo a Lei n. 14.129/2021, que promulga regras, princípios e instrumentos relativos ao governo digital, e o Decreto n. 10.332/2020, estratégia focada na redução da complexidade, no aumento da acessibilidade e na redução dos custos associados às operações.

A OCDE e o Banco Mundial defendem que a modernização não se limita apenas à informatização de processos, mas envolve outros aspectos, incluindo mudanças organizacionais, capacitação de pessoal, assimilação de dados e reformulação de políticas públicas.

Essas regras afetam diretamente o desempenho da Administração Pública brasileira, especificamente no que se refere a licitações e contratos, que são digitalizados e contam com um sistema de interoperabilidade que permite maior transparência e controle social.

A doutrina atual promove a ideia de que o controle social efetivo da Administração Pública depende da presença de estruturas transparentes, tecnicamente acessíveis e organizacionalmente abertas.

A modernização não pode ser confundida com a tecnocratização das decisões públicas e deve envolver uma carta aberta à burocracia, promovendo a comunicação institucional e a democratização da gestão governamental.

Essa perspectiva é defendida por autores como Diogo de Figueiredo Moreira Neto, conforme outrora mencionado, que acredita que a modernização administrativa requer uma nova abordagem de governo, baseada na escuta ativa, na responsabilização e na participação responsável dos participantes nas políticas públicas.

De fato, instrumentos como a Ouvidoria Pública, conselhos gestores, audiências públicas, submissões eletrônicas, aplicativos de transparência e sistemas de monitoramento orçamentário e de contratos tornaram-se ferramentas inestimáveis para incentivar a participação

pública no controle administrativo.

Esses instrumentos não são apenas canais de escuta, mas também mecanismos legais de responsabilização horizontal e social, capazes de limitar o poder dos administradores, reconhecer métodos ineficazes ou ilegais e garantir que as ações administrativas estejam em consonância com os interesses do público em geral.

Nesse sentido, a modernização atua como facilitadora da participação, reduzindo a complexidade, eliminando impedimentos técnicos, disponibilizando informações e organizando canais permanentes de comunicação entre o governo e a população.

No entanto, é essencial reconhecer as desvantagens e os perigos da participação pública na era digital. A disparidade de renda no acesso à internet, as questões educacionais e a complexidade técnica dos processos burocráticos ainda prejudicam a eficácia da participação pública na tomada de decisões.

Além disso, uma participação pública desestruturada, sem requisitos técnicos e fora dos canais institucionais apropriados, pode produzir ruídos deslegitimados.

É por isso que a doutrina jurídica defende o conceito de participação qualificada, que é aquela delimitada por regras claras que garantem a igualdade, o acesso à informação, a racionalidade processual e a formação prévia dos participantes.

Consequentemente, a participação qualificada depende de uma estrutura institucional moderna, que inclui pessoal treinado, sistemas interoperáveis, processos bem concebidos e canais permanentes.

A tecnologia deve ser utilizada como um meio, e não como um objetivo, para a democratização do governo. Em última análise, a modernização só é plenamente alcançada quando combinada com um esforço político e jurídico que promova transparência, participação e distribuição de poder.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a modernização administrativa facilitada pela participação popular não apenas desempenha um papel instrumental na melhoria da eficiência e da relação custo-efetividade, mas também desempenha um papel substantivo no fortalecimento da democracia, permitindo que a população civil participe da formulação de decisões públicas e da supervisão do uso dos recursos estatais.

Trata-se de um procedimento de redefinição do paradigma administrativo, que não é mais singular, vertical ou fechado, mas sim colaborativo, horizontal e aberto à discussão pública.

Em última análise, é crucial reconhecer que a participação popular na supervisão administrativa, embora legalmente obrigatória, só será eficaz se houver um compromisso

político e cultural das instituições públicas para alterar suas práticas e estruturas.

Permitir que a Administração se torne mais social não é simplesmente formal, nem se baseia em avanços tecnológicos.

Ela deve ser derivada de um comprometimento significativo com os princípios republicanos, a responsabilidade pública e o propósito social da Administração como um meio de alcançar direitos básicos e desenvolver um governo democrático e inclusivo que se concentre no presente e no futuro.

Essa escolha apresenta que, embora a modernização tenha como objetivo principal a eficiência, ela deve sempre preservar os direitos fundamentais e evitar alterações processuais que prejudiquem a previsibilidade e a segurança jurídica dos seus jurisdicionados.

Por isso, a modernização deve ser considerada não como um fim em si mesma, mas como um meio de tornar a Administração mais ágil, transparente e integrada, de aprimorar o controle público e de contribuir para a efetivação dos direitos básicos coletivos, foco principal desta dissertação.

3.3 Garantia dos Direitos Constitucionais e Coletivos para as Futuras Gerações

Da perspectiva da modernização administrativa como uma necessidade para aumentar a participação cidadã e melhorar o controle da administração governamental, é importante focar em um aspecto crítico do governo democrático contemporâneo: a proteção dos direitos constitucionais e do bem coletivo a partir de uma perspectiva geracional.

Se o objetivo final da inovação e da modernização é o fortalecimento da legitimidade do Estado e a propagação do bem comum, é crucial considerá-los no contexto da responsabilidade pública para com as gerações presentes e futuras.

A ideia de justiça geracional, embora relativamente nova na esfera jurídica, foi tomada de empréstimo da teoria democrática e da filosofia política. A Constituição Federal de 1988, ao estipular que a pessoa humana é dotada de dignidade (art. 1º, III), e os objetivos fundamentais da República, incluindo a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III) e a promoção do desenvolvimento sustentável (art. 225), considera-se que implicitamente impôs a responsabilidade do Estado de garantir as condições de vida das gerações futuras.

Essa obrigação está documentada tanto na área ambiental quanto no processo de planejamento orçamentário, na criação de políticas públicas estruturais e na aquisição de bens e serviços sustentáveis para o país como um todo.

Do ponto de vista conceitual, a digitalização no direito administrativo envolve a conversão de fluxos físicos, documentos e registros em mídia digital, à qual são conferidos o poder legal de existir e garantidas sua integridade, autenticidade e interoperabilidade.

Como menciona Alexandre Santos de Aragão, a digitalização não se trata simplesmente da reprodução mecânica de documentos, mas da criação de um ambiente formalmente estruturado no qual a administração pública possa ser conduzida com mais rapidez, segurança e transparência.

Esse movimento é facilitado por legislações como a Lei nº 14.129/2021 (Governo Digital), que em seu artigo 3º estabelece a presunção de autenticidade e veracidade dos atos eletrônicos, e a Medida Provisória nº 2.200-2/2001, que criou a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) para autenticar assinaturas digitais.

A doutrina constitucional atual, especialmente a de cunho neoconstitucionalista e pós-positivista, concentra-se na dimensão temporal dos direitos fundamentais e na necessidade de o Estado intervir com um papel geracional, em conformidade com o princípio da proibição do retrocesso, e adotar políticas públicas que tenham um efeito positivo a longo prazo.

Ingo Wolfgang Sarlet⁹² defende que os direitos sociais e coletivos, especificamente os relativos à saúde, à educação, ao meio ambiente e à infraestrutura pública, devem ser promovidos com base no conceito de sustentabilidade, especialmente no que se refere aos aspectos normativos, orçamentários e institucionais dessas questões.

A conversão de procedimentos para o meio digital, no entanto, traz problemas para a administração pública, especificamente no que se refere à segurança da informação, à proteção de dados pessoais – LGPD e à compatibilidade de múltiplas tecnologias. A ausência de integração e diferenciação tecnológica pode gerar lacunas de competência, o que prejudica a eficácia das políticas públicas digitalizadas.

Como resultado, as ações dos Estados nessa área devem seguir os princípios de eficiência, economicidade, transparência, motivação e, principalmente, a viabilidade a longo prazo das decisões públicas.

O próprio conceito de "planejamento de compras" (Artigo 18) deriva da exigência de que os agentes públicos considerem os efeitos de longo prazo de suas ações, incluindo o potencial de uso indevido ou má gestão de recursos.

⁹² SARLET, Ingo Wolfgang. **Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais**: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoaudienciapublicasaude/anexo/artigo_ingodf_sociais_petropolis_final_01_09_08.pdf. Acesso em: 3 ago. 2025.

Outro aspecto pertinente é a associação entre direitos coletivos e difusos, incluindo o direito à cidade, ao transporte, ao saneamento básico, à alimentação e à proteção de dados, todos associados à responsabilidade do Estado para com a próxima geração.

Esses direitos, por sua natureza, transcendem a propriedade individual e exigem contratos públicos bem estruturados, políticas públicas consistentes e um mecanismo que garanta sua eficácia contínua.

Em última análise, não há como garantir direitos coletivos constitucionais sem um Estado que possa planejar, contratar, avaliar e manter suas ações de acordo com os princípios de justiça, previsibilidade e permanência.

A incorporação desse aspecto ao Direito Administrativo exige uma nova abordagem para a tomada de decisões, que se afaste do modelo reativo, improvisado ou puramente burocrático, e se aproxime de uma abordagem estruturada e deliberativa para a ação estatal.

As ações administrativas devem ser facilitadas por indicadores de impacto socioambiental, análises de custo-benefício de longo prazo e escuta ativa da população civil, especialmente daquelas historicamente marginalizadas ou vulneráveis.

Além disso, a preservação das gerações futuras está diretamente ligada ao princípio da precaução, incutido no Direito Ambiental e incorporado à Constituição.

Este princípio estabelece que, diante da incerteza científica ou técnica quanto aos efeitos de determinada política ou contrato, o poder público deve optar pela solução que tenha o menor potencial de causar danos às condições de vida presentes ou futuras, mesmo que essa escolha envolva maior complexidade ou maior custo imediato.

Este princípio desafia a Administração a considerar externalidades invisíveis e a adotar uma postura ética e responsável em relação aos tempos atuais. Do ponto de vista jurídico-dogmático, a digitalização é uma materialização atual do conceito de eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como do direito de acesso à informação (art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal), também incorporado à transparência ativa prevista na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

A conversão de procedimentos para o meio digital, no entanto, traz problemas para a administração pública, especificamente no que se refere à segurança da informação, à proteção de dados pessoais (Lei nº 13.709/2018 – LGPD) e à compatibilidade de múltiplas tecnologias. A ausência de integração e diferenciação tecnológica pode gerar lacunas de competência, o que prejudica a eficácia das políticas públicas digitalizadas.

Além disso, a jurisprudência começa a abordar essa responsabilidade geracional. O Supremo Tribunal Federal reconheceu a obrigação constitucional de manter o meio ambiente

ambientalmente equilibrado, inclusive com base nas obrigações internacionais do Brasil.

Ao interpretar casos que envolvem políticas públicas de longo prazo, como a ADPF 708 (que trata da política climática brasileira), o tribunal tem reiteradamente afirmado que deve preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁹³

Essa orientação abrange também outras áreas de atuação do Estado, como saúde, educação e gestão urbana, todas indiretamente afetadas pela qualidade das contratações públicas e pela eficácia dos processos administrativos.

A garantia dos direitos constitucionais e coletivos das gerações futuras depende da administração do direito para reconfigurar seus propósitos e instrumentos, o que levará à inovação e à modernização institucional como meio de distribuir justiça e solidariedade entre gerações.

Isso implica que o Estado deve ser entendido tanto como executor de políticas específicas quanto como agente que legará às gerações futuras um sistema jurídico, econômico e social mais equitativo, estável e benevolente.

A tarefa é, portanto, incutir uma Administração Pública voltada para o futuro, capaz de integrar racionalidade, pensamento de longo prazo, interação social qualificada e sustentabilidade institucional como princípios de atuação.

Somente assim, a capacidade de inovação se converterá em ferramenta de justiça, a modernização em canal de participação e o Direito Administrativo em defensor consistente dos direitos humanos.

A análise a seguir busca compreender e analisar que a modernização administrativa, quando pautada em princípios constitucionais e aliada à participação cidadã, tem o potencial de gerar resultados positivos em relação à qualidade da gestão pública, à fiscalização dos atos administrativos e à implementação de políticas públicas que beneficiem a coletividade.

Isso evita a abordagem puramente formalista do Direito Administrativo, adotando, em vez disso, uma abordagem funcional e responsiva que toma o sistema jurídico como ferramenta de transformação social e de busca por justiça intergeracional.

Do ponto de vista jurídico-dogmático, é evidente que tanto a inovação institucional quanto a ampliação do controle público devem ser consideradas avanços nos princípios constitucionais da eficiência, transparência e moralidade administrativa, princípios que exigem

⁹³ BRASIL. STF – ADPF 708 - **Arguição de descumprimento de preceito fundamental em que se alega a inoperância do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) pela União**. Relator.: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 04/07/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/09/2022. Publicado em 28/09/2022.

uma interpretação abrangente da Constituição Federal.

Essa compreensão é reforçada pela evolução dos processos judiciais e pela recente criação legislativa, especialmente a partir da Lei nº 14.133/2021, que esclarece e uniformiza a definição dos requisitos legais relativos à contratação pública responsável, transparente e planejada.

Não se trata apenas de aprimorar os métodos de gestão, mas também de alterar os princípios de poder que regem a relação entre o Estado e a sociedade.

Permitir que a Administração seja observada publicamente, por meio do uso de tecnologias participativas, canais institucionais de escuta ativa e plataformas de discussão colaborativa, representa um rompimento significativo com o modelo burocrático fechado; isso representa o surgimento de uma nova forma de governança, baseada na cooperação, na pluralidade e na justiça distributiva.

Por outro lado, a consolidação de direitos coletivos entre gerações exige que a Administração planeje estrategicamente, estabeleça parcerias com critérios objetivos e transparentes e atue com a intenção de viabilidade de longo prazo das políticas públicas.

Os efeitos das decisões administrativas são maiores que o escopo da administração, alcançando as gerações futuras, o que exige a criação de uma filosofia pública dedicada à perpetuação dos direitos e à estabilidade institucional do direito democrático.

Nesse contexto, a modernização institucional deve ser mais do que uma mera declaração retórica e deve assumir a forma de estruturas normativas e institucionais que possam acomodar a diversidade social e promover a igualdade de acesso à informação, além de garantir o envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão.

É crucial derrubar o conceito de cidadania passiva; em vez disso, é necessário adotar uma abordagem proativa e deliberativa à cidadania, que substituirá o conceito de obediência passiva e reconhecerá a capacidade dos indivíduos de comandar, propor e influenciar a direção do governo.

Na prática, a digitalização proporciona benefícios significativos em termos de celeridade processual, controle de tempo e redução de custos, além de facilitar a participação social por meio de plataformas abertas e transparentes.

No entanto, a digitalização deve ser acompanhada de uma política de inclusão digital, sob pena de agravar as disparidades e impedir o pleno gozo dos direitos por uma parcela da população desacostumada à tecnologia.

Por fim, constatou-se que o caminho para um Direito Administrativo voltado para a inovação e a justiça gerativa deve ser constituído por três eixos estruturantes: a reforma teórica

e prática dos fundamentos jurídicos da administração pública; a adoção institucional de métodos de gestão modernos e equitativos; e a implementação substantiva dos direitos constitucionais por meio da participação social crítica e contínua.

Somente a combinação desses componentes facilitará a função primordial do aparato estatal: servir ao público e preservar o espírito humano em todos os seus aspectos temporais e individuais.

4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E DIRETRIZES SUSTENTÁVEIS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: FUNDAMENTOS JURÍDICOS, EFETIVIDADE DOS DIREITOS COLETIVOS E ODS

Após um exame teórico e normativo da modernização do direito administrativo, dos instrumentos institucionais de inovação e dos mecanismos populares de controle, este capítulo propõe-se a desenvolver, com maior grau de relevância analítica e prática, os fundamentos, a estrutura e os desafios da utilização de critérios sociais, econômicos e jurídicos nas compras públicas brasileiras, sob uma perspectiva participativa, inclusiva e intergeracional.

Este é o cerne da concepção e execução da dissertação, que busca compreender como a participação democrática, quando incorporada ao ciclo contratual, potencializa e aprimora a eficiência, a relação custo-efetividade e a responsabilidade republicana das ações estatais.

Nesse sentido, parte-se do reconhecimento de que as compras públicas, como meio de implementação de políticas públicas, não podem ser consideradas isoladamente, de forma formalista ou legalista.

Em vez disso, exigem uma abordagem holística que leve em consideração as consequências sociais, econômicas, ambientais e jurídicas de cada decisão de gasto público, incluindo o planejamento interno e a definição formal da finalidade, bem como a execução do contrato e o monitoramento dos resultados, tudo isso facilitado pela participação qualificada da sociedade civil em todas as etapas.

As contratações públicas devem, portanto, refletir um compromisso com a Justiça Distributiva, a Sustentabilidade, a Equidade Territorial e a Participação Cidadã.

Este esforço para reconstruir o arcabouço legal das contratações públicas baseia-se no documento constitucional de 1988, que é particularmente importante para o documento devido aos seus princípios de eficiência, transparência, moralidade e finalidade social do Estado.

Além disso, a evolução legislativa que levou à promulgação da Lei nº 14.133/2021, que formalizou as regras para contratações e licitações públicas, reconheceu de forma mais explícita a necessidade de seguir os princípios do desenvolvimento nacional sustentável, inovação, integridade, avaliação de impacto e comportamento responsável.

No entanto, a plena implementação dessas regras normativas exige que a administração dos processos decisórios seja permeada por práticas estruturadas de participação social organizada, especificamente por meio de plataformas como o orçamento participativo, os conselhos temáticos e deliberativos, as audiências públicas e ferramentas digitais como o observatório de contratos.

A integração desses mecanismos à lógica contratual e orçamentária do Estado não apenas promove o processo democrático, mas também aumenta a racionalidade técnica das decisões do Estado, tornando os contratos administrativos mais do que meros instrumentos formais para a implementação de políticas já decididas, mas também ferramentas de colaboração entre o Estado e a sociedade.

Este capítulo, portanto, explorará a importância estratégica do orçamento participativo e das regras sustentáveis nas compras públicas, no contexto da necessidade de uma administração pública pautada pela economicidade, eficácia e justiça interpessoal.

Para tanto, serão descritos e analisados os fundamentos jurídicos, teóricos e históricos do orçamento participativo (item 4.1); as normas nacionais e internacionais sobre sustentabilidade em compras públicas (item 4.2); a fase interna da licitação e os mecanismos de monitoramento e controle da execução dos contratos sob uma perspectiva participativa (item 4.3); as dificuldades contemporâneas e os obstáculos institucionais para a implementação dessa agenda (item 4.5); e, por fim, a importância da fixação de metas de desempenho para os entes públicos, a fim de tornar o modelo de orçamento participativo efetivo e garantir os direitos coletivos durante a vigência do contrato (item 4.6).

Trata-se, portanto, de um capítulo abrangente e aplicado que não apenas busca sistematizar as categorias discutidas no capítulo anterior, como também propõe um modelo normativo e institucional para as compras públicas que seja participativo, sustentável e orientado a resultados.

Reafirma a importância dos direitos fundamentais e o papel transformador do direito administrativo na construção de um Estado mais democrático, eficiente e inclusivo.

4.1 Fundamentos do Orçamento Participativo e sua Importância Socioeconômica

Conforme documentado na introdução deste capítulo, o Orçamento Participativo (OP) é uma das experiências mais significativas na implementação da participação cidadã no planejamento e na execução de políticas públicas em ambientes democráticos.

Mais do que um meio de consulta pública ou de reconhecimento formal do orçamento do Estado, o OP deve ser considerado um método constitucional de tomada de decisões administrativas que afetam diretamente os recursos públicos, as preocupações políticas e, consequentemente, os direitos fundamentais coletivos.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, o orçamento participativo é preconizado pelos princípios do Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput da Constituição Federal), 2º, da lei,

3º, da soberania popular e 4º, do poder militar (art. 1º, inciso II e parte única da Constituição Federal), bem como pelos objetivos fundamentais do país (art. 3º, da Constituição Federal), especificamente no que se refere à erradicação da pobreza e à construção de uma sociedade sólida, livre e equitativa.

Este instrumento, que não é explicitamente mencionado na Constituição Federal, representa uma exigência de responsabilidade fiscal e transparência, de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que exige a conscientização e a participação pública na elaboração de propostas, leis e orçamentos (art. 48).

Do ponto de vista dogmático, o orçamento participativo é representativo do princípio da participação administrativa, que afirma que a formação da vontade do Estado não é exclusiva dos agentes públicos, mas sim o resultado de um processo cooperativo entre a sociedade civil organizada e o poder público.

Os componentes legais e regulatórios do OP são compostos por múltiplas partes da Constituição Federal de 1988. O art. 1º, parágrafo único, inclui uma declaração de soberania popular direta que é o único fundamento para sua legitimidade.

Os princípios da administração pública, a participação da comunidade na administração de questões de saúde e a participação popular nas políticas sociais são exemplos do conceito de que a democracia não é apenas uma possibilidade, mas também um componente fundamental da administração de políticas públicas e da estrutura de governo.

Tradicionalmente, a experiência brasileira com o orçamento participativo teve origem na cidade de Porto Alegre, iniciada em 1989, e posteriormente popularizada em centenas de cidades. Internacionalmente, experiências semelhantes foram documentadas em cidades como Montevideu (Uruguai), Barcelona (Espanha) e Paris (França), cada uma com circunstâncias especiais que exigem a adaptação do modelo.

Em termos formais, embora o orçamento participativo seja regido principalmente por leis e regulamentos municipais, sua natureza não se sobrepõe às normas federais de gestão fiscal, transparência e controle social.

Como Sérgio Luís Allebrandt menciona, a participação popular não é simplesmente uma função da Administração⁹⁴, mas também um componente intrínseco do sistema republicano, o que exige a criação de mecanismos permanentes e eficazes para a discussão pública sobre

⁹⁴ ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento**: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, 2010.

questões orçamentárias.

Na prática formal, o orçamento participativo tornou-se predominante no Brasil como uma reação à histórica falta de participação nos processos decisórios do Estado em relação a grandes segmentos da população, o que levou a um aumento na distribuição de recursos públicos por áreas territoriais.

Uma de suas experiências mais significativas ocorreu em Porto Alegre⁹⁵, iniciada no final da década de 80, quando o município iniciou um sistema deliberativo organizado em assembleias territoriais e temáticas, conselhos populares e processos orçamentários plurianuais, nos quais os cidadãos participavam diretamente da seleção de projetos de investimento.

O processo, que depende do contexto, envolveu reuniões públicas abertas ao público, a seleção de representantes, o diagnóstico do problema e a discussão de soluções, seguidos de um monitoramento da execução orçamentária.

Essa arquitetura participativa institucionalizada teve um impacto estrutural na gestão pública local. As pesquisas empíricas apresentaram a problemática de que cidades que seguiram o modelo consolidado de orçamento participativo experimentaram melhorias significativas em métricas sociais, como aumento da porcentagem de pessoas que utilizavam saneamento básico, aumento da base educacional, maior acessibilidade a equipamentos urbanos e fortalecimento da legitimidade democrática.

Do ponto de vista financeiro, houve também um maior grau de racionalidade na alocação de recursos, uma vez que os projetos foram priorizados pela população e seus índices de interrupção e dificuldade foram menores.

O orçamento participativo está teoricamente associado ao conceito de democracia deliberativa, conceito de James Bohman. Essa concepção pressupõe que a legitimidade das decisões públicas decorre tanto de sua conformidade formal⁹⁶ com a lei quanto da qualidade do processo de formação da vontade coletiva, caracterizado pela transparência, discussão racional, reciprocidade e inclusão de todas as partes envolvidas.

Para John Dryzek⁹⁷, embora o debate racional seja um componente fundamental da tomada de decisão democrática, ele não é o único árbitro da legitimidade do processo.

Mesmo sem qualquer evidência empírica definitiva, o autor sugere que a participação política de diferentes atores sociais pode ser alcançada por meio de outros métodos de

⁹⁵ LÜCHMANN, Lígia. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Campinas, 2002, p. 91.

⁹⁶ BOHMAN, James. **Public deliberation**: Pluralism, complexity and democracy. Massachusetts: MIT, 2000.

⁹⁷ DRYZEK, John. **Deliberative democracy and beyond**: Liberals, critics, contestation. Oxford: University, 2000.

comunicação, como retórica, emoção, humor, discussão informal e narrativas pessoais.

Sua compreensão da democracia, que envolve discussão, concentra-se na competição entre diferentes perspectivas na esfera pública; ele preserva a possibilidade de contemplação na medida em que há uma troca reflexiva de ideias ⁹⁸por meio de diversas fronteiras do discurso – esta é a característica de uma sociedade modernizada (DRYZEK, 2000, p. 51).

Para Dryzek, o conceito de deliberação baseia-se principalmente na necessidade de razões pertinentes às decisões coletivas que devem ser comprovadas àqueles que serão afetados por elas, bem como na exigência de considerar as consequências de uma decisão antes de se dedicar ou rejeitar as razões.

O orçamento participativo envolve a atribuição de um papel aos cidadãos no processo orçamentário, deslocando o foco da autoridade orçamentária para um processo de escuta institucionalizada e discussão com o público.

No campo do Direito Administrativo, o orçamento participativo desafia os fundamentos do modelo burocrático tradicional, promovendo uma abordagem dialógica e corresponsável da Administração Pública, na qual o orçamento deixa de se restringir a técnicos e governantes eleitos e passa a incluir elementos de tomada de decisão compartilhada, respeitando as normas legais, a responsabilidade financeira e a eficiência de custos.

Também é importante o papel pedagógico e institucional do orçamento participativo, que, de natureza tanto política quanto prática, aumenta a capacidade do Estado de ouvir e planejar.

Ao envolver diretamente a população nos dilemas orçamentários, limitações de recursos, prioridades conflitantes, requisitos legais, custos sociais e efeitos econômicos, o OP promove a proficiência técnica da Administração e o desenvolvimento de metas mais concretas, territoriais e urgentes.

Avritzer e Wampler (2004) defendem o conceito de públicos participativos como meio de compreender as alterações na participação política ocorridas após o processo de redemocratização.

Esses públicos são compostos por cidadãos formalizados que buscam remediar a exclusão social e política por meio de processos de discussão pública⁹⁹, aumento da transparência, maior responsabilização e implementação de suas preferências políticas).

⁹⁸ DRYZEK, John. **Deliberative democracy and beyond**: Liberals, critics, contestation. Oxford: University, 2000.

⁹⁹ AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. Públicos participativos: Sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera; NOBRE, Marcos. (Orgs.). **Participação e deliberação**: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 212-215.

Essa ideia está em consonância com a perspectiva habermasiana de que a regeneração social e política é potencializada em espaços democráticos localizados na esfera pública. A investigação de Robert Dahl sobre a democracia local também fornece insights sobre como o fortalecimento da dimensão pública da democracia pode servir como meio de prevenir o abuso de poder¹⁰⁰.

Apesar de suas vantagens, o OP ainda tem um longo caminho a percorrer. Em muitas nações autônomas, sua formalização depende de vontade política temporária, sem um mecanismo permanente e obrigatório para sua implementação.

A falta de infraestrutura técnica, o baixo orçamento da população, seu desconhecimento sobre questões técnicas, a ausência de sistemas integrados de informação para o público e, principalmente, a resistência de figuras políticas e administrativas à partilha de poder constituem obstáculos estruturais à sua eficácia.

No entanto, o OP ainda constitui uma plataforma fundamental para a nova abordagem democrática de governo, caracterizada pelos princípios constitucionais de legalidade, moralidade, transparência, eficiência e, principalmente, pelo princípio republicano de que os bens públicos são compartilhados por todos.

Nesse sentido, o orçamento participativo deve ser considerado essencial e parte integrante do ciclo de compras públicas. Essa fase do processo envolve, primeiramente, o estabelecimento dos objetivos dos contratos, a seleção dos contratos mais significativos, o desenvolvimento de regras de julgamento e a garantia da manutenção do controle social sobre os contratos administrativos.

Além de um método de gestão, é uma ferramenta para a cidadania ativa, a Justiça Distributiva e a reconceitualização ética da função administrativa. Do ponto de vista social, o orçamento participativo poderia levar a uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos, com o dinheiro sendo direcionado para áreas e questões que normalmente são ignoradas pelas agendas políticas.

Ao incentivar a participação de comunidades vulneráveis na definição de prioridades, promove-se a redução das diferenças regionais e sociais e aumenta-se a natureza substantiva da igualdade prevista no Artigo 5º, caput, e no Artigo 3º, III, da Constituição.

Essa exigência, além de aumentar a responsabilização, promove as condições para a fiscalização judicial de recursos orçamentários mal utilizados ou omitidos. A associação entre

¹⁰⁰ AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. Públicos participativos: Sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera; NOBRE, Marcos. (Orgs.). **Participação e deliberação**: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 215-216.

o orçamento participativo e as diferentes fases do processo licitatório será discutida com mais detalhes nas subseções seguintes, especificamente no que diz respeito à fase de planejamento interno e à forma como os contratos são monitorados.

4.2 Diretrizes Sustentáveis nas Contratações Públicas

A incorporação de princípios sustentáveis nas compras públicas não é apenas indicativa de uma exigência normativa do Estado contemporâneo, mas também expressão de um novo paradigma jurídico-administrativo pautado na racionalidade, no compromisso com a próxima geração e na efetividade dos direitos fundamentais coletivos.

Os princípios sustentáveis aplicados às compras públicas originam-se de um arcabouço normativo que se estende além da simples seleção de bens e serviços ambientalmente adequados, abrangendo também componentes sociais e econômicos.

O artigo 225 da Constituição Federal confere ao poder público e à coletividade o dever de proteger e preservar o meio ambiente para as gerações futuras, enquanto o artigo 170, VI, estipula que a proteção ambiental é prioridade da ordem econômica.

No âmbito infraconstitucional, os artigos especiais da Lei nº 14.133/2021 afirmam expressamente que a proteção ambiental é prioridade da ordem econômica. 11, IV, e 25 preconizam especificamente a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como prioridade e objetivo das compras públicas, o que determina que a Administração deve incluir critérios de sustentabilidade nos contratos.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a obrigação do Estado de preservar o meio ambiente é vista sob uma perspectiva moral. Nalini descreve essa obrigação como um dever ecológico fundamental, afirmando que é necessário impor limitações ambientais ao desenvolvimento econômico, com base no conceito de desenvolvimento sustentável e na implementação de políticas públicas voltadas para esse fim¹⁰¹.

Para a autora, os agentes públicos – tanto governantes quanto parlamentares, bem como aqueles que ocupam cargos estatais – têm a obrigação moral de promover o bem comum e garantir práticas ambientalmente eficientes e economicamente viáveis¹⁰².

Essa incorporação não é ética, mas sim resultado direto da obrigação de efetividade e do princípio do direito administrativo, que hoje inclui valores alheios à propriedade, como a preservação ambiental e a responsabilidade social.

¹⁰¹ NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Campinas: Millennium, 2010, p. 29.

¹⁰² Ibid., p. 139.

Isso representa uma transição da abordagem tradicional, centrada na legalidade e na lógica do menor preço, para um modelo que se concentra na maximização dos benefícios públicos de justiça, equidade, proteção ambiental e desenvolvimento social.

O mecanismo constitucional para essa transformação está previsto no artigo 225 da Constituição Federal, que assegura o direito ao meio ambiente ambientalmente equilibrado como bem de uso comum da população e essencial à sadia qualidade de vida. Esse bem é de domínio do poder público e da coletividade e deve ser protegido e preservado.

A esses princípios somam-se a função social da propriedade (artigo 5º, XXIII) e a obrigação de promover o desenvolvimento nacional (art. 3º, II).

Essas regras não são consideradas meras declarações de programação: são consideradas constitucionais e têm plena eficácia imediata. Seu objetivo é exigir que as ações governamentais, incluindo o processo de licitação, sejam conduzidas com o público em mente.

Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 se afasta significativamente da sistemática anterior da Lei nº 8.666/1993 ao explicitar, em art. 5º, XII, o conceito de desenvolvimento nacional sustentável como forma de interpretação e aplicação de todo o processo licitatório.

Mais do que um simples conceito de sustentabilidade, o desenvolvimento sustentável é, em termos formais, um propósito legalmente imposto às agências governamentais. Se não o atingirem, é considerado desvio de finalidade, mau uso de recursos ou atividade criminosa.

A sustentabilidade em compras públicas é considerada o conjunto de regras, regulamentos e processos administrativos que buscam garantir que a aquisição de bens, serviços e projetos pelo governo atendam simultaneamente aos critérios de viabilidade econômica, justiça social e integridade ambiental, todos derivados do conceito de sustentabilidade, conforme documentado na Declaração de Estocolmo (1972), no Relatório Brundtland (1987), na Agenda 21 (1992) e na Agenda 2030 da ONU.

De uma perspectiva dogmática, Gustavo Justino de Oliveira observa que a sustentabilidade nas compras públicas é a combinação do arcabouço jurídico-administrativo com a agenda global de desenvolvimento sustentável, influenciada por iniciativas internacionais como a Agenda 2030 das Nações Unidas e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Para Sachs¹⁰³, acredita que a necessidade de sustentabilidade nos procedimentos da sociedade e administrativos, envolvendo também a própria estrutura contratual, que exige

¹⁰³ SACHS, Ignacy. Desenvolvimento sustentável: desafio do século XXI. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v. 7, n. 2, p. 214-216, dec. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2004000200016&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 31 jan, 2025.

prazos, métricas e indicadores que avaliem o cumprimento das metas socioambientais acordadas, vejamos:

A sustentabilidade no tempo das civilizações humanas vai depender da sua capacidade de se submeter aos preceitos de prudência ecológica e de fazer um bom uso da natureza. É por isso que falamos em desenvolvimento sustentável. A rigor, a adjetivação deveria ser desdobrada em socialmente incluyente, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado no tempo.

Numa perspectiva internacional, Oliveira e Dos Santos (2015)¹⁰⁴ defendem uma contratação pública sustentável (CPS) que poderia simplificar o processo de compras governamentais. Eles promovem um conceito de valor que se concentra no bem-estar social e reconhece os benefícios de bens e serviços caros que têm um impacto ambiental positivo.

Stevens (2010) apoia esse conceito afirmando que os governos, frequentemente os maiores consumidores, podem utilizar seu poder de compra para promover o desenvolvimento sustentável em diferentes escalas: local, regional ou global.

No entanto, existem obstáculos significativos. Fuentes-Bargues et al. documentaram que os critérios ambientais incluídos no processo de licitação são frequentemente ambíguos e mal interpretados.

Ao mesmo tempo, Testa et al. observam a falta de regras operacionais definidas como uma barreira significativa – sem regulamentações detalhadas, a aplicação de padrões ambientais em processos de compras públicas é ineficaz.¹⁰⁵

Para superar esses obstáculos, Villac e Santos propõem uma abordagem em três etapas para a implementação de compras sustentáveis: (1) inclusão de critérios ambientais e sociais nas especificações do objeto pretendido; (2) integração desses critérios às obrigações de execução do contrato; e (3) sua inclusão nos requisitos de qualificação dos licitantes.¹⁰⁶

Este método evidencia como a sustentabilidade pode ser incorporada ao estruturalismo, o que levará a uma mudança fundamental na forma como os contratos governamentais são conduzidos.

Para o autor, "sustentabilidade" torna-se um termo jurídico utilizado para julgar as ações administrativas. Este termo não se refere apenas ao conteúdo do objeto contratado, mas também

¹⁰⁴ OLIVEIRA, B. C. S. C. M., DOS SANTOS, L. M. Z. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração**, v. 49, n. 1, p. 189-206, jan./fev. 2015.

¹⁰⁵ TESTA, F.; IRALDO, F.; FREY, M.; DADDI, T.; What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey. **Ecological Economics** 82, p. 88–96, 2012.

¹⁰⁶ C, T.; SANTOS, M. G. 3 passos para implementar licitações sustentáveis na Administração Pública. **Revista Fórum**, 26 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/3-passos-para-implementarlicitacoes-sustentaveis-na-administracao-publica/>. Acesso em: 28 abr. 2025.

à forma como é executado e aos resultados pretendidos.

Nesse sentido, o gestor deve justificar tecnicamente a adoção ou não de sustentabilidade nos parâmetros técnicos, inclusive nos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e Termos de Referência (TR); caso seja penalizado por erro administrativo significativo, o gestor estará violando os parâmetros de sustentabilidade.

Um estudo das regras da Lei nº 14.133/2021 descreve um conjunto de princípios que promovem a sustentabilidade como componente fundamental do arcabouço jurídico contratual. Destacam-se:

- Artigo 11, § 1º, que confere a faculdade de utilizar critérios de julgamento que valorizem a sustentabilidade, desde que estejam em harmonia com a finalidade e o interesse público (“promover um ambiente íntegro e confiável”)
- O Artigo 20 exige que o preâmbulo do contrato considere, entre outros aspectos, as consequências ambientais e sociais do contrato proposto;
- O Artigo 25 confere à Administração a faculdade de exigir, em editais ambientais, que os bens sejam produzidos em conformidade com as normas trabalhistas e de proteção ambiental;
- O Artigo 148, § 3º, que confere a faculdade de utilizar critérios de sustentabilidade como meio de escolha entre alternativas.

Essas regras convertem a sustentabilidade em uma norma jurídica baseada no conceito de custo-benefício, rejeitando a ideia de que o menor preço seja o único objetivo.

Isso implica que, além dos benefícios econômicos, o Estado também deve buscar benefícios sociais e ambientais, com o objetivo de reduzir a desigualdade, promover cadeias produtivas locais, utilizar os recursos naturais de forma racional e incluir grupos historicamente marginalizados.

Na política oficial, os princípios sustentáveis se tornaram evidentes em exigências como: fornecer produtos biodegradáveis ou recicláveis, utilizar insumos ambientalmente aprovados, exigir logística reversa, contratar cooperativas de coleta de resíduos e incluir a igualdade de gênero e raça nas contratações, e até mesmo em condições de pagamento que exijam a demonstração de impacto social positivo.

A implementação eficiente dessas regras, exige que os administradores públicos adotem uma abordagem estratégica na contratação, tratando o processo como um instrumento de política pública e não apenas um ato administrativo isolado.

Isso implica que a sustentabilidade é tanto um princípio jurídico quanto uma medida de eficácia operacional, sendo esta última alcançada por meio de declarações claras, ações mensuráveis e mecanismos de monitoramento e fiscalização que garantam que os

compromissos socioambientais assumidos não sejam meros compromissos programados.

No entanto, sua implementação ainda apresenta desafios significativos, incluindo: a falta de servidores públicos qualificados para executar os critérios de sustentabilidade; o receio da responsabilização dos gestores públicos devido às definições rigorosas dos órgãos de controle; a falta de métricas padronizadas; e a dificuldade em internalizar a sustentabilidade como um princípio estratégico, e não apenas como uma declaração.

Como resultado, é essencial que os princípios de sustentabilidade sejam considerados no planejamento de recursos institucionais para agências federais. Esses princípios incluem a criação de centros técnicos interdisciplinares, indicadores de desempenho monitorados e a criação de centros técnicos. Esses princípios facilitam o uso de abordagens baseadas em evidências para a tomada de decisões, impacto e legitimidade democrática.

As compras públicas sustentáveis envolvem a garantia da inclusão de cláusulas ambientais nos editais, mas também envolvem a reorganização da composição dos órgãos decisórios estaduais, com base no conceito de princípios constitucionais substantivos, como a dignidade da pessoa humana, a finalidade social dos contratos e a solidariedade intergeracional.

Essa perspectiva nos permite discutir verdadeiramente uma nova forma de direito contratual, dedicada à produção de bens públicos, com foco na responsabilidade, justiça e eficácia.

No entanto, é crucial reconhecer que o conceito de sustentabilidade não se resume apenas à proteção ambiental ou à inclusão de cláusulas verdes em editais de licitação.

Sua compreensão moderna exige uma abordagem holística e interdisciplinar, posicionando-a como um verdadeiro princípio jurídico transversal que rege a Administração Pública.

Ela dialoga com os princípios normativos que regem a Administração Pública, entre eles o direito à cidade, a necessidade de um meio ambiente ambientalmente equilibrado, o direito à mobilidade urbana, a necessidade de moradia, a necessidade de alimentação e o direito à informação.

Meneguzzi (2015) descreve as compras sustentáveis como contratos que abordam especificamente a sustentabilidade ambiental de bens, serviços e processos associados à contratação¹⁰⁷. Trata-se de um procedimento que envolve organizações públicas na busca tanto pela relação custo-benefício quanto por um impacto positivo para a sociedade, além da redução de danos ambientais.

¹⁰⁷ MENEGUZZI, Rosa Maria. Conceito de licitação sustentável. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

Nesse sentido, a proposta mais vantajosa para a Administração não é apenas de natureza financeira, mas inclui parâmetros ambientais e sociais que sejam custo-efetivos. Amaral (2015) alerta que a adoção exclusiva do critério econômico, baseado no menor preço, pode levar o próprio Estado¹⁰⁸, ignorando fatores ambientais e sociais, a violar suas próprias leis e a desperdiçar recursos públicos sem qualquer responsabilização.

O interesse público, agora, não pode mais ser considerado um conceito isolado, mas sim um interesse público qualificado pela Constituição e destinado a promover a justiça material, desenvolver comunidades sustentáveis, reduzir a desigualdade e proteger as gerações futuras.

Dessa forma, a sustentabilidade também é considerada uma forma de responsabilidade administrativa positiva: ou seja, uma obrigação legal de agir, e não uma possibilidade discricionária.

Qualquer agente público que ignore os efeitos ambientais e sociais de um contrato, que desconsidere as consequências globais de suas decisões para a comunidade e que se recuse a aceitar uma explicação puramente econômica de menor custo, pode ser considerado como tendo violado o princípio da utilidade pública (art. 37, caput, Constituição Federal/88) e o conceito de desenvolvimento nacional sustentável (art. 5º, XII, da Lei 14.133/2021).

A implementação de cláusulas sustentáveis em contratos administrativos tecnicamente possíveis representa uma medida preventiva legítima e juridicamente executável, que vincula o gestor a um maior grau de motivação caso se recuse a implementá-las.

Para tanto, cabe ao gestor público incorporar práticas ambientalmente corretas aos processos administrativos, como forma de verificar se alguém está participando de um processo licitatório ou se já contratou.

Essa dimensão será reexaminada na seção própria quando será considerada a associação entre compras sustentáveis e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a agenda global de reforma institucional, transparência e promoção de direitos difusos e coletivos.

Por ora, é importante reconhecer que a sustentabilidade perdeu seu status de apêndice normativo e se tornou um componente estrutural do sistema de compras públicas, cujos resultados afetam tanto a lei formal quanto a legitimidade das decisões administrativas.

4.3 A Fase Interna da Contratação Pública e a Fiscalização da Execução dos Contratos Administrativos: Planejamento e Critérios de Seleção

¹⁰⁸ AMARAL, D. A. et al. Licitações Sustentáveis. *Revista Científica Semana Acadêmica*, nº 70, jul. 2015.

Como ficou evidente nas seções anteriores, tanto o orçamento participativo quanto as regras sustentáveis fazem parte de um modelo de liderança pública pautado pela responsabilidade social, pela racionalidade institucional e pela efetividade dos direitos coletivos.

No entanto, a implementação desses instrumentos jurídicos e políticos depende principalmente do arcabouço técnico e legal da fase interna da contratação pública, um momento crítico durante o qual decisões fundamentais relativas à contratação pública são tomadas.

A fase interna, elencada nos artigos 18 a 20 da Lei nº 14.133/2021, é considerada uma etapa de planejamento obrigatória e vinculativa, na qual se define o objetivo, estimam-se os custos, reconhecem-se os riscos e estabelece-se a estratégia de execução do contrato.

Essa etapa é o momento em que a Administração se compromete a tomar decisões racionais, documenta as justificativas para essas decisões e garante a transparência antes do processo licitatório.

O não cumprimento dos objetivos dessa fase não apenas afetará negativamente a eficiência e o custo do processo licitatório, como também poderá configurar infração administrativa ou improbidade administrativa, em razão da violação dos princípios da legalidade e do planejamento.

Para tanto, necessário definir o papel fundamental das compras públicas como meio para atingir objetivos específicos. Quando a administração de preferências não é acompanhada de resultados anômalos ou equivocados, esse estilo de aquisição de bens públicos é considerado excepcional.

O aumento dos custos dos contratos governamentais é reconhecido e aceito como parte da prática comercial normal de contratação; no entanto, esse aumento não pode ser atribuído apenas ao fato de ser um tratamento privilegiado de setores e atores, devendo também ser eliminado. Como explicou Marçal Justen Filho¹⁰⁹:

É essencial insistir em que a realização de outros valores e a adoção de finalidades indiretas para a contratação administrativa não significa autorização para contratações ruins. Sempre deverá ser considerada a escassez de recursos públicos, o que exige o uso mais racional possível. Há necessidade de ponderar as finalidades buscadas e determinar a solução mais compatível com a eficiência econômica.

¹⁰⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014, p. 72.

A fase interna, também chamada de fase de planejamento ou preâmbulo, é a base do processo contratual, pois define os requisitos da Administração, os objetivos do contrato, os aspectos técnicos e jurídicos do objeto, a matriz de riscos, os critérios de julgamento e os meios de controle e fiscalização.

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória inclui a descrição da necessidade do contrato, a definição do objeto e da forma de sua execução, estudos técnicos preliminares, pesquisa de mercado, análise de riscos, elaboração do termo de referência ou do projeto básico e estimativa de custos.

Esse rol não é puramente processual, mas também apresenta uma lógica de explicação e qualificação das decisões administrativas com base em critérios objetivos e associados à finalidade pública.

É nesse contexto que considerações econômicas e jurídicas devem ser levadas em conta desde o início do contrato. O processo de reconhecimento da necessidade de uma medida não é simples nem mecânico, mas leva em consideração o interesse público qualificado, as consequências sociais da medida, as diferenças estruturais existentes e a distribuição potencial dos efeitos da escolha pública.

A utilização de mecanismos de participação social, como audiências públicas, debates e conselhos setoriais, pode ampliar essa definição e aumentar o peso democrático do contrato.

Além disso, o planejamento deve ser facilitado por estudos técnicos preliminares (ETP) capazes de comprovar o potencial, a viabilidade e a adequação do contrato, incluindo o potencial de sustentabilidade, objetivos sociais, cláusulas produtivas ou a avaliação de fornecedores locais.

Um ETP bem elaborado facilitará a avaliação de riscos, a comparação de alternativas e a justificativa de decisões, todas baseadas em evidências e não na tradição ou no comportamento inercial de burocracias.

Os termos de referência (TR) ou desenho fundamental, por sua vez, devem refletir especificamente os objetivos institucionais do contrato, bem como os critérios de seleção de fornecedores.

A escolha entre o menor preço, o maior desconto, os aspectos técnicos ou o ganho econômico deve ser baseada no conceito de seleção da proposta mais vantajosa (art. 5º, I), considerado como um todo, incluindo os componentes financeiro, legal, social, ambiental e institucional.

Do ponto de vista constitucional, a fase interna está sujeita à regulamentação do art. 37, *caput* da Constituição Federal, e está associada à tarefa de planejamento prevista no art. 174,

que trata da função do Estado como figura normativa e reguladora. Para tanto, sem uma fase interna significativa, o processo licitatório torna-se formal, sem substância, com múltiplas alterações e sujeito a controvérsias.

Por outro lado, países como o Chile implementaram um sistema de compras públicas denominado Chile Compra, enquanto Portugal adotou um protocolo denominado Código de Contratos Públicos. Este protocolo exige a elaboração de um relatório de viabilidade, considerações sociais, impactos ambientais e uma matriz de riscos. Essas experiências evidenciam que a eficiência dos contratos depende diretamente da precisão técnica do planejamento inicial.

Em relação à fiscalização da execução contratual, mencionada nos artigos 117 a 122 da Lei nº 14.133/2021, destaca-se a obrigação de regular e fiscalizar a execução dos contratos, mediante a designação formal de um fiscal ou equipe com expertise técnica e autonomia funcional.

Esta etapa, frequentemente desconsiderada pelo regime anterior, é crucial para a eficácia dos contratos administrativos, pois é onde se determina o cumprimento das obrigações, a qualidade da entrega, o cumprimento das condições e a geração de valor público.

A parte responsável pelo contrato não é apenas uma administradora de tarefas administrativas, mas também defensora dos aspectos jurídicos, técnicos e sociais do contrato. Ela é responsável por relatar irregularidades, aplicar sanções, fazer propostas e manter a comunicação com a parte contratante.

Sua eficácia deve ser ampliada com instrução, independência e apoio institucional, caso contrário, a função de supervisão será diminuída e a supervisão se tornará menos significativa.

É crucial reconhecer que a supervisão não deve ser conduzida inteiramente por atores estatais.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 144, § 1º, concede o controle social sobre a administração de contratos administrativos, o que possibilita a participação da sociedade civil por meio de plataformas digitais, observatórios e associações, todos envolvidos no monitoramento da qualidade dos gastos com serviços públicos, na avaliação de indicadores e na denúncia de falhas, abusos ou desvios.

A combinação de planejamento, critérios de seleção e fiscalização de contratos é essencial para a implementação bem-sucedida dos princípios constitucionais da Administração Pública.

Mais do que uma sequência linear de ações administrativas, as contratações públicas devem ser consideradas um ciclo racional e integrado, com impacto na sociedade para além do

contrato em si, e que afeta diretamente o bem comum, a justiça social e a sustentabilidade das políticas públicas.

A supervisão eficaz de contratos administrativos não se limita a simplesmente seguir o cronograma e as especificações formais, ela também é um componente central da responsabilização democrática, um componente importante da legitimidade da Administração Pública em sistemas republicanos constitucionais.

O conceito de *accountability*, que é a obrigação de prestar contas, responder pelos atos praticados e sofrer as consequências em caso de desvio, é altamente significativo no contexto das contratações públicas.

A Lei nº 14.133/2021 apresenta avanços significativos nessa área ao criar mecanismos de responsabilização administrativa, civil e criminal, bem como instrumentos para prevenir fraudes, ineficiências e comportamentos oportunistas.

No entanto, essas disposições só têm efeito substantivo se acompanhadas de uma estrutura de fiscalização qualificada e eficaz que documente os resultados do contrato e seu impacto social.

A fiscalização, de forma interna e externa, deve ser considerada uma demonstração do princípio republicano (art. 1º, caput, Constituição Federal/88), do conceito de moralidade administrativa (art. 37, caput) e da cláusula formal do devido processo legal, que exige justificação e razoabilidade em todas as decisões públicas.

Quando estruturada adequadamente, funciona como um mecanismo de prevenção de erros, mitigação de danos e promoção de práticas administrativas mais eficazes, com impacto direto na eficiência dos serviços governamentais, na qualidade dos serviços públicos e na confiança institucional.

As atribuições dos órgãos de controle interno e externo, como as unidades de controle das entidades contratantes, os Tribunais de Contas e o Ministério Público, devem ser conjugadas com a participação da sociedade civil, como observatórios sociais, conselhos comunitários, ouvidorias e plataformas de transparência ativa.

Aumentar a supervisão coletiva da burocracia é crucial para contornar a natureza independente da burocracia e adotar uma perspectiva social sobre as políticas públicas contratadas.

Como resultado, a conformidade não se limita ao cumprimento literal dos termos contratuais, mas inclui o alcance bem-sucedido das metas acordadas com a comunidade, bem como a consideração dos objetivos do contrato, dos resultados esperados e dos indicadores de desempenho durante o planejamento.

A falta de fiscalização efetiva leva a consequências negativas externas às finanças públicas, bem como à percepção de justiça social e à capacidade dos agentes públicos de implementar políticas estruturais.

Além disso, promove a perpetuação de ciclos de ineficácia, improbidade contratual, comportamento antiético e desvio de finalidade. Esses fenômenos degradam o processo democrático e aumentam as diferenças estruturais.

Como resultado, a execução de contratos não pode ser considerada simplesmente como uma etapa do ciclo de contratação, mas como um momento para testar hipóteses e compreender os compromissos públicos assumidos.

Associar a fiscalização à entrega de valor público, à responsabilidade ambiental e à geração de bens públicos efetivos exige uma nova abordagem para a gestão de recursos, orientada pelos princípios de integridade, transparência, precaução e participação.

A fiscalização contratual, mencionada nos artigos 117 a 121 da Lei nº 14.133/2021, deve ser considerada uma consequência natural do planejamento realizado na fase interna.

Assim, a associação entre a fase interna e a supervisão não é simplesmente processual: é também causal; a associação entre planejamento e execução não é simplesmente acidental: é também baseada na falta de planejamento, o que levará a contratos ruins, enquanto um planejamento sólido fornecerá aos contratantes uma abordagem concreta e objetiva para monitorar a conformidade.

Por essa razão, a institucionalização da fiscalização, a capacitação contínua de fiscais e gestores, o desenvolvimento de sistemas informatizados de gestão de contratos e o incentivo à participação cidadã são medidas que se complementam e se fortalecem, criando um modelo de liderança contratual comprometido com os princípios constitucionais da República.

Nesse contexto, a ausência de estrutura suficiente, a resistência institucional e a baixa cultura de planejamento ainda impedem a plena implementação do modelo.

No entanto, a implementação do orçamento participativo, dos princípios da sustentabilidade e do controle social durante a fase interna e durante a execução do contrato levará a uma Administração Pública mais legítima, eficiente, dedicada e comprometida com os direitos fundamentais da coletividade.

4.4 Vicissitudes, Desafios e Perspectivas Futuras: A Consolidação da Participação Democrática nas Contratações Públicas e sua Ligação à Agenda 2030 da ONU

A criação de um modelo de compras públicas que leve em conta critérios sociais,

econômicos e jurídicos, com foco no orçamento participativo e pautado em princípios sustentáveis, não se limita ao desenvolvimento de melhores práticas específicas.

Por outro lado, exige uma alteração fundamental da natureza institucional e cultural do Estado, o que envolve a forma como ele pensa, executa e controla suas ações. Essa transição exigirá o enfrentamento de questões históricas, limitações estruturais e resistências regulatórias que ainda permeiam as atividades cotidianas do governo brasileiro.

O aumento consistente do número de participantes em compras públicas democráticas não ocorre de forma linear, mas está sujeito às vicissitudes de um sistema que ainda busca desenvolvimento institucional.

Apesar da evolução do ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei nº 14.133/2021, ainda existem limitações culturais, estruturais e operacionais que impedem a participação efetiva dos cidadãos na aquisição de bens e serviços pelo Estado.

Dentre essas barreiras, destacam-se a falta de canais digitais acessíveis para consulta ou participação na fase interna, a baixa capacidade dos conselhos de políticas públicas de participar tecnicamente e a resistência de alguns órgãos à adoção de processos deliberativos que ampliem o controle social.

A primeira barreira significativa é a diversidade institucional das políticas públicas e a falta de coordenação entre planejamento, orçamento, compras e avaliação de resultados.

Apesar da Constituição Federal de 1988 ter consagrado o conceito de eficiência, ela ainda operava, em grande parte, de forma compartimentada, com pouca associação entre as dimensões orçamentária, programática e contratual da Administração Pública.

Nesse contexto, a abordagem participativa e sustentável da contratação frequentemente entra em conflito com a natureza inercial dos processos burocráticos, uma cultura de "controle por processo" e regulamentações formais que priorizam sua eficácia.

A resistência dos cidadãos à sua participação no processo de contratação, frequentemente desconsiderada como "proteção de tecnicismos" em vez de uma questão de "poder público", é sintomática de uma concepção ainda muito redutora de poder público, amplamente insensível à diversidade de atores sociais e à complexidade das demandas coletivas.

Não só. A falta de capacitação técnica e profissionalização no serviço público é um problema antigo que impede a implementação efetiva de instrumentos como estudos técnicos preliminares, matrizes de risco, indicadores de desempenho e sistemas de fiscalização qualificados.

A ausência de competências interfuncionais, infraestrutura tecnológica e incentivos

institucionais à inovação afeta diretamente a transição para um modelo de contratação mais transparente, eficiente e inclusivo.

Outro importante tema sensível é o baixo grau de formalização da participação social nos processos de contratação pública. Apesar de a Constituição de 1988 promover a participação como forma de estruturação do Estado brasileiro (artigos 1º, parágrafo único; 37; 198; 204), mecanismos eficazes de controle social dos contratos, como conselhos, audiências, inquéritos públicos e plataformas digitais, ainda operam de forma periférica, esporádica e, muitas vezes, como um símbolo do Estado brasileiro. A participação é tipicamente considerada uma concessão em vez de um direito público de filiação.

Em tempo, importante ressaltar a vinculação da Agenda 21 Global da ONU afirma que a principal causa da degradação ambiental contínua é a natureza insustentável dos padrões de produção, consumo e também insta as autoridades públicas a implementarem políticas e critérios de compras que promovam a produção de bens e serviços ambientalmente responsáveis.

As Compras Públicas têm sido reconhecidas como uma ferramenta importante para a gestão ambiental em agências governamentais, devido ao seu foco na incorporação de critérios de sustentabilidade no processo de contratação e compra de bens, o que, por sua vez, incentiva o comportamento governamental tipicamente associado a indivíduos e outras entidades jurídicas (ONU, 1992).

Stevens (2010) afirma que os países desenvolvidos já desenvolveram procedimentos e instrumentos sustentáveis para a implementação de sistema de compras, com foco especial em aspectos ambientais por meio da aquisição de materiais reciclados, itens que promovem menor consumo de energia, entre outros.

Em 2007, vários países foram considerados como tendo uma reputação "verde profunda" em relação às compras públicas: Áustria, Dinamarca, Alemanha, Finlândia, Holanda, Reino Unido e Suécia. O conceito de compras públicas sustentáveis tornou-se mundialmente reconhecido.¹¹⁰

Está em conformidade com o Direito Internacional Público, que foi confirmado perante as Nações Unidas, em Nova York, em 2015, durante a presença de mais de 150 figuras importantes do mundo. No Brasil, embora esse tipo de prática esteja previsto em regulamentação, sua implementação depende de maior desenvolvimento institucional,

¹¹⁰ STEVENS, Candice. Linking sustainable consumption and production: the government role. **Natural Resources Fórum**, v. 34, n. 1, p. 16-23, fev. 2010. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/wly/natres/v34y2010i1p16-23.html>. Acesso em: 8 mar. 2025.

capacidade técnica e orientação estratégica das unidades gestoras.

Outros aspectos cruciais das compras públicas que contribuem para sua viabilidade a longo prazo incluem a criação de políticas públicas integradas que envolvam orçamento, compras, gestão de contratos e responsabilidade social. Uma simples norma jurídica não pode ser aplicada sem instrumentos práticos, indicadores, incentivos e educação continuada dos participantes.

À medida que o Direito Administrativo se afasta do conceito patrimonialista e se reconecta com sua função republicana, a sustentabilidade passa a ser um componente ético, legal e institucional da legitimidade das ações governamentais.

Sua incorporação aos acordos contratuais não é apenas legalmente recomendada, mas também exigida pela Constituição, representando um elo entre o direito tradicional e um novo estilo de governo comprometido com a promoção de direitos difusos e a implementação de políticas responsáveis e duradouras.

Nesse sentido, a Agenda 2030 das Nações Unidas e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) fornecem uma estrutura moral, política e numérica para a reforma do sistema de compras públicas.

Trata-se de um movimento global dedicado ao desenvolvimento justo, inclusivo, sustentável e participativo, que se alinha diretamente aos fundamentos constitucionais do Brasil, em especial aos princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), do desenvolvimento nacional (art. 3º, II), da justiça social (art. 193) e da gestão democrática das políticas públicas (art. 1º e 37, Constituição Federal/88).

Associar as compras públicas aos ODS representa uma necessidade prática, bem como uma escolha ideológica, tanto programática quanto jurídica.

Esta associação é necessária para a concretização de direitos coletivos e individuais fundamentais. Nesse sentido, os seguintes ODS são considerados como tendo um impacto significativo nas compras públicas:

- ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis, que determina que a Administração Pública contrate serviços, bens e projetos com base nos critérios de urbanidade, acessibilidade, mobilidade e valorização dos direitos urbanos.
- ODS 12 - Consumo e Produção Responsáveis, que promove o uso de linguagem e critérios contratuais com foco na sustentabilidade ambiental, na economia circular e na responsabilidade social no âmbito empresarial;
- ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes, que exige o fortalecimento de instituições transparentes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis, além do combate à corrupção e ao mau uso de recursos públicos;
- ODS 17 - Parcerias para os Objetivos, que promove a cooperação entre o

governo, o setor privado, a sociedade civil e organizações internacionais para a concretização de direitos básicos e a promoção de um governo democrático. A coordenação das compras públicas com os ODS envolverá a promoção da coerência entre o direito administrativo e a nova gramática formal do desenvolvimento sustentável, o que envolverá princípios como cautela, intercessão, solidariedade e distribuição da justiça.

Isso altera a definição de legalidade administrativa, que agora se baseia na efetividade dos direitos fundamentais e não apenas em sua natureza processual.

De uma perspectiva dogmática, a participação democrática nas compras públicas é a expressão da doutrina republicana (inciso 1º, início da Constituição Federal), bem como o direito à informação (art. 5º, XIV e XXXIII, da Constituição Federal), combinado com a obrigação de prestação de contas e transparência, prevista no art. 37.

Nesse sentido, a participação serve como meio de legitimar o gasto público; essa mudança da efetividade formal para a material das políticas públicas é resultado da discussão.

Em uma perspectiva comparativa, países como Canadá e Coreia do Sul instituíram mecanismos permanentes de discussão pública em seus contratos governamentais, combinados com plataformas de compras públicas eletrônicas que incluem a participação social. Essas experiências sugerem que o envolvimento público prévio normalmente diminui as disputas, melhora a qualidade técnica dos contratos e torna os objetivos contratuais mais relevantes para objetivos de desenvolvimento mais amplos.¹¹¹

No entanto, essa transição não ocorrerá automaticamente: ela exige vontade política, comprometimento institucional, conhecimento técnico e oposição dos cidadãos.

Em última análise, a implementação concreta desse modelo constitucional e democrático de contratação pública exige o fortalecimento de uma cultura de avaliação de resultados, baseada em métricas objetivas, abordagens participativas e transparência ativa.

Todos os acordos contratuais devem ter objetivos mensuráveis, prazos alcançáveis, mecanismos de responsabilização e uma dependência permanente da supervisão social.

Essa mudança paradigmática, no entanto, necessita de componentes adicionais: democracia, eficiência e republicanismo. Um país que deseja ser democrático, eficiente e republicano deve exigir resultados genuínos, distribuição material e a salvaguarda dos direitos das gerações futuras.

A dificuldade, portanto, é superar o modelo legalista-burocrático ainda comum nas compras públicas e incutir uma nova cultura administrativa que seja democrática, sustentável e

¹¹¹ MEDEIROS, A. C. C.; ROSA, A. L. T.; NOGUEIRA, C. A. G. Gestão Pública por Resultados: uma análise comparativa entre os modelos do Ceará e do Canadá. Disponível http://www2.ipece.ce.gov.br/encontro/artigos_2008/17.pdf. Acesso em 20 de julho de 2025.

tenha os direitos fundamentais coletivos como seu atributo mais proeminente.

Essa mudança paradigmática, no entanto, exige mais do que simples alterações legislativas ou inovações tecnológicas: exige uma reforma da lógica institucional da Administração Pública, uma mudança no eixo decisório da administração do centro burocrático para um espaço plural de discussão pública.

Em última análise, a modernização das compras públicas está associada à Agenda 2030 da ONU, agenda essa que exige a consolidação de estruturas públicas e democráticas, nas quais os cidadãos participem diretamente da seleção de bens, serviços e projetos contratados pelo Estado.

Nesse sentido, destaca-se a constatação de que, apesar das significativas mudanças políticas implementadas pelo Legislativo, em especial aquelas consideradas em nível parlamentar, somente uma discussão mais aprofundada, que altere o próprio processo decisório e aumente a participação, efetivamente aumentará a legitimidade democrática do processo.

Essa legitimidade é vital porque confere aos indivíduos afetados uma influência real na seleção de seus líderes e na forma como o sistema é estruturado. Isso é crucial para a restauração do sistema político e o aumento da confiança pública em instituições que são frequentemente criticadas e questionadas na sociedade atual.

Nesse mesmo sentido expõe de forma concisa e clara o doutrinador Rubens Beçak¹¹²:

A percepção de que, por mais importantes que se façam as reformas políticas usualmente propostas em nosso Legislativo de tempos em tempos, mormente as que foram objeto da última leva examinada naquele foro privilegiado, somente uma discussão mais profunda, aquela que possibilite a alteração do vetor em análise, considerando a necessidade de alargamento da participação, possibilitará um incremento da legitimidade. Esta, tão necessária à certeza de que os destinatários das deliberações - os representados - poderão ter peso real não somente na escolha dos seus governantes como na própria governabilidade, trará frescor ao sistema, incrementando a própria aceitação do sistema, tão atacado e desacreditado nos dias atuais.

Esse novo arranjo formal e normativo, que fundamenta o conceito contemporâneo de liderança pública, deve seguir a doutrina constitucional da democracia de direitos, considerada o desenvolvimento mais recente na área.

Trata-se de uma doutrina que pressupõe o exercício do poder estatal não tendo como única justificativa a observância de regras formais ou a designação legítima de seus agentes,

¹¹² BEÇAK, Rubens. Democracia, Participação e Recall. **II Seminário internacional franco-luso-brasileiro a teoria de Martha Nussbaum**: entre o crescimento econômico e o desenvolvimento humano, janeiro 2018, Edição n. 5, p. 282.

mas sim o efetivo exercício de direitos fundamentais, coletivos e difusos, por meio de um processo decisório transparente, inclusivo e racional.

Como resultado, as compras públicas deixaram de ser meramente instrumentais para o Estado, passando a ser uma expressão substantiva do projeto constitucional para a sociedade.

Sua importância reside na capacidade humana, na diversidade política, na erradicação das diferenças sociais e regionais e na criação de um sistema econômico baseado na justiça social e no desenvolvimento sustentável (art. 1º, III; inciso 3º, I a IV; art. 170, caput, Constituição Federal de 1988).

Nesse ponto, é importante reconhecer que a cláusula do desenvolvimento sustentável, que não é mencionada especificamente na Constituição de 1988, encontra respaldo em diversos dispositivos constitucionais, incluindo o artigo 225, que determina que o poder público e a coletividade devem proteger e preservar o meio ambiente para as gerações futuras, e o artigo 37, inciso I, que consagra a eficiência dos processos administrativos como princípio constitucional.

Com base no arcabouço constitucional, a inclusão de cláusulas de sustentabilidade e critérios de participação nos processos de compras públicas deixou de ser considerada uma discricionariedade da Administração, passando a ser considerada uma exigência constitucional com plena competência regulatória.

A jurisprudência também se engajou nesse esforço. Por exemplo, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade de ações estatais baseadas em princípios como prevenção, precaução e desenvolvimento sustentável, apesar da oposição do tribunal aos objetivos econômicos estabelecidos pelo país.¹¹³

Essa orientação esclarece que o Estado não está sujeito apenas à lei formal, mas também à comunidade final da ordem constitucional, sendo-lhe vedado celebrar contratos que sejam deliberados em sua omissão em relação a questões ambientais, sociais ou distributivas.

Por outro lado, reconhece-se que ainda existem estruturas excludentes e comportamentos regulatórios regressivos, que impedem a participação de todos os cidadãos no processo de contratação.

O modelo tradicional de licitação e contratação, centrado principalmente na tecnologia, na linguagem hermética e no ceticismo generalizado, ainda carece da transparência institucional

¹¹³ BRASIL. STF - ADI: 6528 DF - Lei de Liberdade Econômica, que institui garantias de livre mercado e análise de impacto regulatório. Relator.: CRISTIANO ZANIN, Data de Julgamento: 01/08/2024, Data de Publicação: Processo Eletrônico DJe-s/n. Disponibilizado em 01/08/2024. Publicação em 02/08/2024. Acesso em: 15 jun. 2025.

necessária para concretizar o conceito de publicidade: o direito à informação, à acessibilidade e à compreensibilidade das decisões públicas.

Nesse sentido, a implementação de ferramentas de transparência ativa, linguagem, tecnologia e dados é uma das formas mais significativas de reformar o modelo atual.

Aplicativos de supervisão social, sites interativos de compras públicas, editais simplificados de contratos e quadros de metas governamentais são exemplos de como a inteligência pública digital pode ser utilizada para promover a participação democrática, o controle popular e a responsabilização social.

Este não é, no entanto, um procedimento puramente técnico, mas uma discussão política sobre o papel do Estado e a legitimidade das decisões públicas.

Para tanto, raciona-se: quem é o público-alvo das compras públicas? Quem determina o que será comprado? Em que medida as decisões administrativas sobre a população em geral, minorias vulneráveis ou gerações futuras refletem o interesse geral? Essas questões não são resolvidas em manuais ou pareceres jurídicos; em vez disso, são resolvidas por meio de um processo democrático entre diferentes organizações sociais, mediado por uma Administração dedicada e responsável pelos direitos fundamentais e pela Constituição.

É esse conflito entre duas lógicas de poder que define o futuro das compras públicas no Brasil: a ética da participação e a cultura do sigilo, juntamente com a exigência de transparência. Como alertou Juarez Freitas¹¹⁴, uma administração pública que ignora os sinais dos tempos não só comprometerá a eficiência de hoje, mas também a dignidade do futuro.

A importância das gerações futuras nesta discussão não é apenas simbólica, mas também jurídica e moral. O conceito de justiça intergeracional, já consagrado no direito ambiental e em acordos internacionais de direitos humanos, exige que o Estado intervenha para preservar os direitos legais essenciais daqueles que ainda não nasceram, incluindo a proibição de qualquer forma de utilização irresponsável de recursos públicos, naturais ou sociais para benefício próprio.

A contratação pública é considerada um desejo expresso do governo. Para tanto, é necessário internalizar os princípios de contratos sustentáveis, gestão de riscos para contratos intertemporais e indicadores institucionais de legado.

Em última análise, os entes públicos devem se comprometer a estabelecer uma cultura

¹¹⁴ FREITAS, Juarez. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 7. Disponível em: [file:///Users/fabriciofidalgo/Downloads/admin,+4.+Juarez+Freitas.+Regula%C3%A7%C3%A3o+administrativa+e+os+principais+vieses%20\(1\).pdf](file:///Users/fabriciofidalgo/Downloads/admin,+4.+Juarez+Freitas.+Regula%C3%A7%C3%A3o+administrativa+e+os+principais+vieses%20(1).pdf). Acesso em: 12 mar. 2025

de avaliação crítica, empírica e baseada em evidências, ancorada em métricas quantitativas e qualitativas de impacto social, participação e realização de direitos fundamentais.

A ideia de racionalidade em contratos vai além do simples cumprimento de prazos, custos e metas de desempenho; visa também atingir a finalidade constitucional do próprio contrato. Isso implica adotar uma abordagem metodológica de avaliação que inclua critérios como justiça distributiva, igualdade territorial, acessibilidade pública, proteção ambiental e impacto intergeracional.

Essa cultura de avaliação também deve envolver retroalimentação dentro do sistema administrativo, o que permitirá que experiências passadas sirvam como fonte de aprendizado que embase decisões futuras sobre financiamento público, a criação de um ciclo contínuo de desenvolvimento institucional, inovação normativa e participação democrática.

Nessa perspectiva, a regulação contratual passa a exigir metas previamente definidas, métricas verificáveis, canais de controle social e transparência proativa, não como requisitos formais, mas como expressão do princípio federal da responsabilidade pública (artigo 1º, caput, e artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988).

Portanto, a ideia é que não se tenha apenas técnica ou jurídica, mas também política e institucional, tratando-se de restaurar o modelo de contratação pública baseado na concepção democrática, inclusiva e sustentável de Estado, ancorada nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da participação cidadã, da eficiência da administração e da função social do gasto público.

Essa reconstrução exige não apenas padrões criativos, mas também coragem institucional, vontade política e participação social. É preciso acabar com a exclusividade dos contratos administrativos e transitar para um acordo público entre o governo e a sociedade, com ênfase nos bens coletivos.

A mudança de comportamento almejada não ocorrerá facilmente, nem será alcançada por meio de estatutos isolados ou alterações aleatórias. Exigirá um exame crítico das práticas estabelecidas, uma disposição para se associar a diferentes grupos sociais, uma redefinição dos critérios de eficácia institucional e um compromisso ético com o futuro.

A associação da participação democrática com a Agenda 2030 da ONU amplia o leque de responsabilidades públicas. Essa associação envolve liderança contratual com objetivos globais como o ODS 12 (consumo e produção responsáveis), o ODS 16 (instituições eficazes, responsáveis e inclusivas) e o ODS 17 (parcerias que implementem as metas).

No Brasil, essa perspectiva exige que a fase interna inclua indicadores compatíveis com os ODS, que são monitorados durante a execução do contrato e divulgados publicamente,

criando um processo circular de planejamento, contratação, monitoramento e responsabilização.

Dessa forma, manter a participação democrática nas compras públicas não é apenas uma questão processual, mas também jurídica, política e ética, em consonância com as exigências contemporâneas de liderança global.

A responsabilização pública nesta nova era não se limita mais à estrita legalidade da lei ou à despesa de uma responsabilização efetiva: ela deve ser reconceitualizada como um compromisso maior para garantir a proteção dos direitos coletivos, a integridade ambiental, a inclusão social e o respeito histórico.

Como se observa nas subseções seguintes, essa reconstrução normativa e institucional envolve o estabelecimento de metas quantitativas e qualitativas para a atuação dos entes públicos, por meio de instrumentos contratuais, orçamentários e de planejamento integrado que reflitam a finalidade social da Administração Pública e cumpram as obrigações com a sociedade e a comunidade internacional previstas na Constituição Federal e na Agenda 2030.

CONCLUSÃO

O escopo principal desta dissertação foi a investigação do papel da democracia participativa no planejamento, execução e fiscalização das compras públicas. Ao longo do capítulo, buscamos compreender que a participação cidadã não é apenas uma previsão legal retórica da Constituição Federal, mas sim um componente normativo significativo com efeito vinculante, destinado a legitimar ações administrativas, garantir a efetivação de direitos coletivos fundamentais e alinhar os gastos públicos aos princípios de justiça social, transparência e sustentabilidade.

A investigação começou com uma descrição histórica e teórica da evolução da democracia, partindo da pólis grega e terminando com o método atual de democracia. Isso mostraria a progressão da democracia de excludente para inclusiva, participativa e funcional, todas dedicadas ao monitoramento das decisões do Estado.

Ao longo desse processo, ficou evidente que a Constituição de 1988 representou um marco significativo para o governo brasileiro, exigindo não apenas a legitimidade de suas ações, mas também sua democracia.

A investigação demonstrou que o princípio da participação popular é parte integrante do ordenamento jurídico brasileiro como um todo, sendo também componente da ordem constitucional (arts. 1º, parágrafo único; 5º, XXXIII; 37; 198, III; 204, II e 225, da CF/88). A legislação mencionada acima, bem como os acordos internacionais firmados pelo Brasil, incluem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas.

Com base nisso, defendeu-se que a participação democrática deveria ser comum no processo de contratação pública, incluindo as etapas de planejamento, fiscalização do processo e aquisição de bens e serviços. Isso garantiria a legitimidade e a eficácia dos atos administrativos.

Assim, aborda-se que as especificidades da nova regulamentação legal referente às contratações públicas, regulamentada pela Lei nº 14.133/2021, que destaca seus princípios e a transparência que promove, o que facilita a inclusão de critérios ambientais que preocupam a sociedade na concepção.

Demonstrou-se que o novo modelo ainda não é prático o suficiente para ser empregado no mundo real, o atual arcabouço legal carece de métodos mais amplos e eficazes de participação pública, o que impõe à doutrina jurídica e à prática administrativa a obrigação de interpretar e aplicar as disposições da lei em conformidade com a Constituição.

A dissertação propôs que o mecanismo do orçamento participativo, que faz parte do DNA da democracia latino-americana, seja reconceitualizado como um meio legítimo de expressar o interesse público primordial em relação às obrigações contratuais da Administração.

Quando aliado a princípios ambientalmente sustentáveis e metas de desempenho quantificáveis, o orçamento participativo desempenha um papel significativo na implementação de políticas públicas que contemplam direitos humanos, desenvolvimento social e proteção ambiental.

Outro aspecto importante foi a fase interna da contratação pública, durante a qual se define o objeto e o escopo da contratação e se garante o protagonismo dos princípios sociais, políticos e jurídicos.

A pesquisa demonstrou que é nesse momento que a presença da sociedade se envolve mais diretamente no processo, por meio de audiências públicas, reuniões sociais, mídias digitais e plataformas abertas para a formulação do escopo do certame, inclusive que dará embasamento ao estudo técnico preliminar que fará parte integrante dos autos administrativos.

Além disso, a investigação deste trabalho demonstrou que as plataformas digitais, hoje, servem para direcionar os interesses da comunidade, evitando processos custosos, ineficazes ou isolados que, na verdade, atendem às necessidades da população. Sobre a execução do contrato, defendeu-se que o controle social deve ser considerado uma forma de responsabilização horizontal que complementa o trabalho dos órgãos de controle institucional.

A participação de organizações da sociedade civil, conselhos setoriais, observatórios sociais e até mesmo plataformas digitais dedicadas ao público contribuem para o monitoramento efetivo dos resultados da contratada ou do parceiro administrativo e, assim, aumenta a eficiência, o custo e o valor público dos resultados.

No entanto, manter esse controle social é mais do que simples formalidades ou regulamentações em documentos oficiais: exige a criação de uma infraestrutura institucional que possa sustentar consistentemente canais de comunicação abertos com a sociedade.

Isso envolve financiar políticas públicas e promover uma transparência ativa e compreendida pela população em geral, criar plataformas digitais de acesso imediato e cultivar uma cultura de responsabilização que valorize o compartilhamento de informações entre gestores e a sociedade.

A experiência apresentada que processos aleatórios e esporádicos, que ocorrem apenas em tempos de crise ou para validar decisões já tomadas (histórico administrativo), tendem a gerar mais frustração do que entusiasmo.

A gestão pública, portanto, deve ser pautada pela democracia deve abandonar sua

natureza aleatória e, em vez disso, assumir o conceito de continuidade como regra fundamental. Isso levará a um maior grau de participação no processo administrativo, incluindo a população no processo, em vez de considerá-lo um evento isolado.

A dissertação também discutiu as questões e os desafios associados à democracia participativa no Brasil: a baixa cultura de participação, a institucionalidade dos conselhos, a falta de conhecimento, a tecnicidade dos processos administrativos, a simulação política e a ausência de métricas relevantes.

Entende-se que esses obstáculos não constituem problemas significativos na implementação de um novo modelo de governo democrático, mas sim desafios que devem ser superados por meio de inovação normativa, desenvolvimento institucional e compromisso ético com o interesse público, por meio de seus agentes.

Em última análise, o estudo dissertativo propôs a implementação de um modelo de gestão contratual pautado por metas quantitativas e qualitativas que mensurassem o grau de cumprimento do contrato, bem como a eficácia de sua finalidade social.

Esses objetivos devem corresponder aos princípios constitucionais da Administração Pública (Artigo 37, Constituição Federal/88), às proteções básicas da coletividade e aos compromissos assumidos pelo Brasil internacionalmente, especialmente em relação aos ODS, que incluem os valores de erradicação da pobreza, educação de qualidade, redução da desigualdade, cidades sustentáveis, consumo responsável e instituições eficazes.

Nesse sentido, as compras públicas participativas também servem como meio de restaurar o vínculo de confiança entre o governo e a população.

Ao criar processos claros e previsíveis, os administradores públicos não apenas cumprirão uma exigência legal, mas também promoverão um ambiente de segurança institucional que facilita a participação qualificada.

Essa previsibilidade resulta em regras de fácil compreensão, metas objetivas e na capacidade de mensurar os resultados das ações governamentais, permitindo que a população compreenda e avalie o desempenho governamental de forma concreta.

Além disso, a comunicação eficaz entre órgãos técnicos do governo e membros da sociedade civil aumenta a credibilidade das decisões tomadas e garante que as políticas públicas resultantes sejam tecnicamente adequadas e socialmente significativas. Dessa forma, evidenci-se que é um processo compartilhado, baseado em diálogos, que promove a eficácia das ações governamentais e reforça a natureza democrática do Estado.

Consequentemente, uma democracia baseada na participação justifica, com folga, ter-se-á interpretação da lei abrangente e dinâmica. Nessa concepção, a participação popular não

se limita ao voto periódico, mas inclui a criação de políticas públicas, a fiscalização dos atos oficiais e a busca ativa de responsabilização por parte dos detentores do poder.

Em um cenário com questões estruturais e desafios sociais de longo prazo, a participação dos cidadãos torna-se a forma mais importante de estreitar o vínculo entre o Estado e a sociedade, restaurando o caráter republicano da gestão pública em seu conceito mais primordial e a importância do bem comum como objetivo final da ação estatal.

Para tanto, a atuação dos cidadãos é reconhecida como meio legítimo de expressão da soberania popular, conforme o art. 1º da Constituição Federal de 1988, incluindo a capacidade de influir na definição de prioridades, na composição de contratos e na forma como são realizadas as avaliações em processos licitatórios.

A contratação pública deixa de ser apenas um procedimento técnico para fins administrativos ou uma ferramenta de gestão de recursos: passa a ser um meio de garantir a efetivação dos direitos fundamentais do Estado, promover o desenvolvimento sustentável e cumprir a finalidade social do governo.

Nesse espeque, a Democracia Participativa prevista na Carta Magna, no que se refere a vinculação às compras públicas, inclui não apenas uma esfera de influência, mas também um verdadeiro laboratório de implementação, em que os valores fundadores do Estado brasileiro são incorporados à prática, incluindo cidadania, dignidade, solidariedade, justiça social, publicidade e eficiência.

A construção de um futuro socialmente justo, economicamente eficiente, ambientalmente equilibrado e institucionalmente transparente exige uma reforma do direito administrativo baseada na escuta e participação do público, incluindo tanto os princípios de fiscalização e gestão quanto os componentes éticos e políticos que transformam o mundo real.

Nesse novo contexto, o contrato administrativo deve ser visto como um facilitador para as instituições que atendem à comunidade. Ele está sujeito tanto às regras formais do direito quanto aos princípios da Justiça Distributiva, da Responsabilidade Interpessoal e da Participação Cidadã na Elaboração de Políticas Públicas.

Assim, não há mais espaço para uma Administração Pública autorreferencial ou tecnocrática. A legitimidade democrática de suas ações decorre diretamente de sua capacidade de incluir, ouvir e responder àqueles que a representam — o povo!

Por isso, a democracia participativa nas compras públicas não deve ser considerada um ideal distante ou uma experiência confinada a contextos específicos, mas sim uma necessidade presente diante das mudanças econômicas, sociais e ambientais do mundo atual. E, em um contexto caracterizado por desigualdades de longa data, crises climáticas, preocupações

orçamentárias e crescente demanda por transparência, esse modelo surge como uma resposta estratégica para corresponder aos valores constitucionais e às obrigações internacionais assumidas pelo Brasil.

Para tanto, a inclusão sistemática da participação cidadã nas etapas de planejamento, execução e fiscalização das contratações públicas não apenas aumenta a qualidade dos serviços públicos, mas também aumenta a confiança nas instituições e no Estado Democrático de Direito como um todo.

A experiência brasileira, portanto, que inclui todas as inovações e problemas encontrados, pode servir como um exemplo internacional significativo, se acompanhada de genuíno comprometimento público, desde a ampliação das estruturas sociais até a efetiva valorização contínua do diálogo como meio de desenvolvimento de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOUD, Georges; LUNELLI, Guilherme. Ativismo Judicial e Instrumentalidade do Processo. Diálogos entre Discrecionalidade e Democracia. **Revista de Processo**, vol. 242, 2015.

ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário de. **O novo direito administrativo e governança pública** – responsabilidade, metas, e diálogo aplicados à Administração Pública do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALEXY, Robert. **Teoría de la argumentación jurídica**. Traducción de Manuel Atienza e Isabel Espejo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento**: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, 2010.

ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. Mauro Cappelletti e o Direito Processual Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, v. 20, 2001.

AMARAL, D. A. et al. Licitações Sustentáveis. **Revista Científica Semana Acadêmica**, nº 70, jul. 2015.

ANDREAS J. Krell. Interesse público (primário) e interesses difusos no direito ambiental o aspecto político de sua concretização. **Revista de direito ambiental**. v. 63. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ARAGÃO. Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. **RDA**, v. 237, São Paulo, 2004. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44361/44784>. Acesso em: 3 ago. 2025.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco* Brasília: UnB, 1997.

AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. “Públicos participativos: Sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático”. In: COELHO, Vera; NOBRE, Marcos. (Orgs.). **Participação e deliberação**: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 4ª edição. São Paulo: Editora Globo, 2008.

BALEOTTI, Francisco Emílio; BORGO, Maria Celia Nogueira Pinto e. Transformações do direito privado: análise dos seus pressupostos teóricos à luz dos modelos de Estado. Encontro Nacional do Conpedi, 19, 2010. Fortaleza. **Anais Florianópolis**: Fundação Boiteux, 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BANDEIRA DE MELLO. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. 1999.

BANFI, Francesca Trimarchi. La responsabilità del gestore di pubblici servizi nella prospettiva delle privatizzazioni. **Diritto Amministrativo**. Milano, v. 3, fasc. 1, 1995.

BARROSO, Luís Roberto. Os princípios da razoabilidade e proporcionalidade no direito constitucional. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1998.

BEÇAK, Rubens. BEÇAK, Rubens. Democracia, Participação e Recall. **II Seminário internacional franco-luso-brasileiro a teoria de Martha Nussbaum: entre o crescimento económico e o desenvolvimento humano**, janeiro 2018, Edição n. 5. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/5/2018_05_0263_0285.pdf. Acesso em: 12 ago. 2025.

BEÇAK, Rubens. **Democracia: Hegemonia e Aperfeiçoamento**. São Paulo: Saraiva, 2014.

BEÇAK, Rubens. Governability and government systems: the Brazilian presidential experience after 1988. In: **2009 Joint Meetings of the Law and Society Association and The Research Committee on Sociology of Law**, 2009. Law, Power, and Inequality in the 21st Century, 2009.

BEÇAK, Rubens. **Instrumentos de democracia participativa**. In: Anais do IX Congresso do Conpedi. Manaus: CONPEDI, 2008.

BINENBOJM, Gustavo. **A Constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: um Inventário de Avanços e Retrocessos**. In: Temas de Direito Administrativo e Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar. 2008.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11ª ed. Tradução de Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 319-329, vol. I, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2022.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BOVENS, Mark, et SCHILLEMANS, Thomas. Meaningful Accountability. **The Oxford Handbooks of Public Accountability**. Oxford University Press, 2014.

BRASIL. **Compras Gov**. [online]. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br>. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar no 64**, de 18 de maio de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.html. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. **Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9709-18-novembro-1998-352644-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. STF. ADI 4.650 - **Julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais**. Relator Min. Luiz Fux. Data de Julgamento: 17/09/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/02/2016). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. STF - ADI: 6528 DF - **Lei de Liberdade Econômica, que institui garantias de livre mercado e análise de impacto regulatório**. Relator.: CRISTIANO ZANIN, Data de Julgamento: 01/08/2024, Data de Publicação: Processo Eletrônico DJe-s/n. Disponibilizado em 01/08/2024. Publicação em 02/08/2024. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. STF – ADPF 708 - **Arguição de descumprimento de preceito fundamental em que se alega a inoperância do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) pela União**. Relator.: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 04/07/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/09/2022. Publicado em 28/09/2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Bobbio defende o ‘compromisso’ entre liberalismo e socialismo**. [online], 1994. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/articles/94.5.12.Entrevista-bobbio.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2025.

C, T.; SANTOS, M. G. 3 passos para implementar licitações sustentáveis na Administração Pública. **Revista Fórum**, 26 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/3-passos-para-implementarlicitacoes-sustentaveis-na-administracao-publica/>. Acesso em: 28 abr. 2025.

CANADA. **Law of The Toronto report on corporate governance**. Toronto Stock Exchange, 1994.

CANADA. **Principles of corporate governance: Analysis and recommendations**, dos Estados Unidos, The American Law Institute, 1994.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CASSESE, Sabino. **La crisis del Estado**. Trad. Pacual Caiella e Juan González Moras. Bueno Aires: Abeledo-Perrot, 2003.

CICCO, Claudio De. **Teoria Geral Do Estado E Ciencia Política**. 7 Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

COCOZZA, Francesco. **Profili di Diritto Costituzionale applicato all'Edconomia**, Volume I (Incidenza dei Rapporti Economici sull' Organizzazione dei Potere Politico e sul Sistema delle Fonti dei Diritto), G. Giappichelli Editore, Torino, 1999.

Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONSTANT, Benjamin, **Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. Filosofia Política, Porto Alegre, n. 2, 1985.

COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (orgs.). **Estado de Direito: história, teoria e crítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DAVID ARAÚJO, Luiz Alberto; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; SINDIFISCO – SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **A progressividade na tributação brasileira**: por maior justiça tributária e fiscal. São Paulo: Dieese; Ipea; Sindifisco, 2011. Disponível em: <http://www.world-psi.org/sites/default/files/cartilhajusticafiscaltributaria.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2025.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Gestão escolar democrática**: a perspectiva dos dirigentes escolares da rede municipal. Goiânia: Alternativa, 2003.

DRYZEK, John. **Deliberative democracy and beyond**: Liberals, critics, contestation. Oxford: University, 2000.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle Social Versus Transparência Pública**: Uma Questão de Cidadania. [online]. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/recursos/trabalhos-pos-graduacao/pdfs/Controle%20social%20versus%20transpar%C3%Aancia%20p%C3%BAblica%20uma%20quest%C3%A3o%20de%20cidadania.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2025.

FALZONE, Guido. **Il dovere di buona amministrazione** Milano: Dott. A. Giuffrè Ed., 1953.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2002.

FORNOS, Iván Escobar. El sistema representativo y la democracia semidirecta. CANTÚ, Hugo A. Concha, (coord.). **Sistema Representativo Y Democracia Semidirecta** – Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: Unam, 2002.

FREITAS, Juarez. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003)- . – Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 7. Disponível em: file:///Users/fabriciofidalgo/Downloads/admin,+4.+Juarez+Freitas.+Regula%C3%A7%C3%A3o+administrativa+e+os+principais+vieses%20(1).pdf. Acesso em: 12 mar. 2025.

GALVÃO, Ciro. Processo de Cooperativismo Local: Sua Compreensão, Manifestações e Possíveis Repercussões em Contextos Supralocais. In: GALVÃO, Ciro. **Consórcios Públicos**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2020.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de direito administrativo. Tradução José Alberto Froes Cal. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2014.

GARCIA, Alexandre Navarro. Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. **Revista de informação legislativa**. Senado Federal. Brasília. a. 42, n. 166, abr.-jun. 2005.

GARDBAUM, Stephen. Reassessing the new Commonwealth model of constitutionalism. **International Journal of Constitutional Law**, v. 8, nº 2, 2010.

GARGARELLA, Roberto. El Nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**, v. 14, diciembre, 2013.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GREPPI, Andrea. **Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo**. (Colección Estructuras y Procesos, Series Derecho). Madrid: Trotta, 2006.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo, Malheiros Editores, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. 2 v. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Fatti e Norme. Contributi a una Teoria Discorsiva Del Diritto e Della Democrazia**. Trad. Leonardo Ceppa. Milano: Edizione Guerini e Associati, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la Acción Comunicativa**. Trad. Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus, 1988.

HART, R. A. Children's Participation: From Tokenism to Citizenship. **UNICEF's International Child Development Centre**, 1992. Disponível em: <https://www.unicef-irc.org/publications/100-childrens-participation-from-tokenism-to-citizenship.html>. Acesso

em: 2 ago. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão**: (comentários à legislação do pregão comum e eletrônico). 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2013.

KORKMAZ, Maria Regina Detoni Cavalcanti Rigolon. **Dados sensíveis na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais**: mecanismos de tutela para o livre desenvolvimento da personalidade. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019.

LÜCHMANN, Lígia. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Campinas, 2002.

MEDEIROS, A. C. C.; ROSA, A. L. T.; NOGUEIRA, C. A. G. **Gestão Pública por Resultados: uma análise comparativa entre os modelos do Ceará e do Canadá**. Disponível http://www2.ipece.ce.gov.br/encontro/artigos_2008/17.pdf. Acesso em 20 de julho de 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENEGUZZI, Rosa Maria. Conceito de licitação sustentável. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MIRANDA, Isabella Gonçalves; MERLADET, Fábio André Diniz. Uma apresentação crítica dos conceitos de globalização hegemônica e contra-hegemônica à luz das novas manifestações populares internacionais. **Primeiros Estudos**, São Paulo, n. 3, 2012.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. **O espírito das leis**. 3. ed. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Fontes, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. ed. - São Paulo: Atlas, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A&C** – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 14. Disponível em:

file:///Users/fabriciofidalgo/Downloads/admin,+1.+Diogo+de+Figueiredo+Moreira+Neto.+O+Direito+Administrativo+do+s%C3%A9culo+XXI+-+um+instrumento+de+realiza%C3%A7%C3%A3o+da+democracia+su.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MORO, Rosangela Wolff. **Regime jurídico das parcerias das organizações da sociedade civil e a administração pública**, lei nº 13019/14. São Paulo: Matrix, 2016.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Campinas: Millennium, 2010.

NEVES, Ângela Vieira. **Cultura política e democracia participativa**: um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Gramma Editora, 2008.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

NOHARA, Irene Patrícia. Democracia e participação direta. In: MESSA, Ana Flávia; SIQUEIRA NETO, José Francisco; BARBOSA, Susana. Mesquita (Coord.). **Transparência eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2015.

NUSSBAUM, Martha C. **Not for profit** – why democracy needs the humanities. Princeton: Princeton University Press, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, v. 98, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 maio 2025.

OECD. **Diretrizes da OCDE para Processos de Participação Cidadã**. [online]. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-guidelines-for-citizen-participation-processes_f765caf6-en.html. Acesso em: 10 maio 2025.

OLIVEIRA, B. C. S. C. M., DOS SANTOS, L. M. Z. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração**, v. 49, n. 1, p. 189-206, jan./fev. 2015.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Gestão Privada de recursos públicos para fins públicos**: o modelo das Oscips. Terceiro setor, empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. **Resolução A/RES/70/1**, 2015.od. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.

OSÓRIO, Fábio. Moral Administrativa e as Raízes da Proibidade dos Agentes Públicos In: OSÓRIO, Fábio. **Teoria da Improbidade Administrativa** - Ed. 2022. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2022.

POPPER, Karl. **A Lógica da Pesquisa Científica**. Tradução Leonidas Hegenberg, Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix, 2008.

REALE, Miguel. **Teoria do direito e do estado**. São Paulo: Saraiva, 2003.

RIVERO, Jean. **Curso de direito administrativo comparado**. Trad. de José Cretella Jr. São Paulo: Ed. RT, 1995.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça Estado Democrático de Direito e accountability**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROSÁRIO, Pedro Trovão do. Tribunal Constitucional ¿Un legislador negativo o positivo? **Revista de Derecho Uned**, Madrid, n. 16, 2015. Disponível em: <https://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/15284>. Acesso em: 20 mar. 2025.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento sustentável: desafio do século XXI. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v. 7, n. 2, p. 214-216, dec. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2004000200016&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 31 jan. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais**: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoaudienciapublicasaude/anexo/artigo_ingo_df_soci_ais_petropolis_final_01_09_08.pdf. Acesso em: 3 ago. 2025.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 348-369, mar. /abr. 2009.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Trad. Denise Bottmann e Ricardo Donimelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual À Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso da. O sistema representativo e a Democracia semi-direta: Democracia participativa. In: CANTÚ, Hugo A. Concha, (coord.). **Sistema Representativo Y Democracia Semidirecta** – Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: Unam, 2002.

SIMÕES, Pedro Henrique Moreira. **Orçamento Participativo**: reflexões e perspectivas no contexto histórico brasileiro. São Paulo: Clube de Autores, 2011.

STEVENS, Candice. Linking sustainable consumption and production: the government role. **Natural Resources Fórum**, v. 34, n. 1, p. 16-23, fev. 2010. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/wly/natres/v34y2010i1p16-23.html>. Acesso em: 8 mar. 2025.

TAVEIRA BERNARDES, Juliano; FERREIRA, Olavo Augusto Alves. **Direito Constitucional**. Tomo II – Direito Constitucional Positivo. 3ª ed. Editora JusPODIVM, 2014.

TESTA, F; IRALDO, F; FREY, M; DADDI, T; What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey. **Ecological Economics**, 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **De la démocratie en Amérique**, I [1835]. In A. Tocqueville. Œuvres, II. A. Jardin (org.). Paris: Gallimard, 1992.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Comunicado de Imprensa n.o. 34/24**. Agosto de 2024. Disponível em: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-02/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

VEGETTI, N. **Guida alla lettura della Repubblica di Platone Roma**. Laterza, 1999.