

Relatório de ponderação de discussão pública de Portugal: instrumento participativo possível no Brasil

Portuguese public discussion weighting report: possible participatory instrument in Brazil

Marcel Britto*

Celso Maran de Oliveira**

Resumo: A legislação lusitana, reconhecendo a centralidade da ponderação decisória e a necessidade de garantir participação popular no planejamento territorial, obriga o poder público a fornecer uma devolutiva às manifestações recebidas durante o período de discussão pública – trata-se do relatório de ponderação – pelo que a autoridade fica vinculada a responder, fundamentadamente, por escrito, às reclamações, observações, sugestões e pedidos de esclarecimento dos interessados. Assim, a compreensão do relatório de ponderação de discussão pública revela-se importante para o aprimoramento da democracia participativa que, tanto para o Direito Ambiental quanto para o Direito Urbanístico deve ser a forma de construção das políticas públicas no Brasil. O estudo parte de investigação descritiva e qualitativa de fontes bibliográficas e documentais cujo objetivo central é apresentar e explicar aspectos destacados do instrumento, desde seu conceito geral até sua estrutura e dinâmica no Direito português. Com a pesquisa em uma perspectiva comparada, o trabalho: apresenta as definições, raízes principiológicas e a previsão minudente do relatório de ponderação de discussão pública no Direito português; segue abordando aspectos de sua efetivação; analisa as bases conceituais, práticas e operativas do relatório de ponderação de discussão pública para sua importação do ordenamento lusitano para o brasileiro; propõe o modelo estruturante do relatório de ponderação até concluir pela utilidade e necessidade do relatório de ponderação de discussão pública como ferramenta de aprimoramento da democracia participativa no Brasil, notadamente nas questões ambientais e urbanísticas.

* Doutor em Ciências Ambientais (UFSCar). Mestre e Bacharel em Direito (Unesp – Franca). Pós-Doutorando em Ciências Ambientais, Doutor em Ciências Ambientais (UFSCar). Professor do Departamento de Economia, Administração e Educação da UNESP – DEAE – Campus de Jaboticabal/SP.

** Doutor (2005) em Ciências da Engenharia Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre (2000) em Direito da Integração pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Especialização em Proteção de Menores (1998) pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Pesquisador jurídico ambiental e urbanístico. Professor do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

Submissão: 16.06.2020. **Aceite:** 24.06.2020.

Palavras-chave: Relatório de ponderação de discussão pública; Democracia participativa.

Abstract: The Portuguese legislation, recognizing the centrality of decision-making weighting and the need to guarantee popular participation in the urban sphere, obliges the public power to provide feedback to the manifestations received during the period of public discussion – this is the weighting report – so the authority is bound to respond, reasonably, in writing, to complaints, observations, suggestions and requests for clarification from interested parties. Thus, understanding the public discussion weighting report proves to be important for the improvement of participatory democracy, that, for both Environmental and Urban Law, should be the way of constructing public policies in Brazil, giving rise to its study based on descriptive and qualitative research from bibliographic and documentary sources whose purpose is to present and explain highlighted aspects of the instrument, since its inception. general concept to its structure and dynamics in Portuguese law. With the study in a comparative perspective the work: presents the definitions, principiological roots, and the detailed forecast of the public discussion weighting report in Portuguese Law; continues to address aspects of its effectiveness; analyzes the conceptual, practical and operational bases of the public discussion weighting report for its importation from the Portuguese order to the Brazilian; proposes the structuring model of the weighting report until concluding by the usefulness and necessity of the weighting report of public discussion as a tool for improving participatory democracy in Brazil, environmental and urban issues.

Keywords: Public discussion weighting report; Participatory democracy.

Introdução

Pela articulação dos aspectos teóricos e práticos implicados na democracia, o aprimoramento do regime político aponta para o aumento necessário da participação do cidadão nos processos decisórios que, pela manifestada diretamente, conduzem à ideia de democracia participativa.

Conquanto as eleições representem participação da população no governo, as possibilidades praticamente se limitam ao sufrágio, cuja deficiência (seja pelo caráter episódico, seja pela natureza “livre” dos mandatos etc.) expõe falhas da democracia representativa liberal no equacionamento político das questões fundamentais, por exemplo: econômicas, sociais e ambientais.

Para suprir essa insuficiência e dar maior consistência ao princípio da *sobrerania popular*, são previstos mecanismos de participação direta da população para definir as políticas públicas de modo mais assertivo, dentre os quais, a discussão pública obrigatória, tanto pelo Direito Ambiental (BRASIL, 1986, art. 11, §2º; BRASIL, 1987, arts. 1º a 5º) quanto o Urbanístico brasileiro (BRASIL, 2001, arts. 43 a 45).

O município é o foro propício para que ocorram as discussões públicas, uma vez que: o menor território permite contato direto entre os atores sociais, favorecendo debates; as reivindicações têm maior potencial para a sensibilização das autoridades, pois as questões são mais vívidas; o interesse das pessoas pode ser estimulado com a divulgação de informações verificáveis na realidade e, por isso, tanto o Direito Ambiental como o Direito Urbanístico preconizam como elemento indispensável das políticas públicas a participação do povo pelo exercício da cidadania ativa (BRITTO; OLIVEIRA, 2020).

Importa observar que há determinação para que o Estado estabeleça comunicação direta com a sociedade, sendo a discussão pública o ponto convergente nas disposições ambientais e urbanísticas, que também se complementam com o destaque para a regulação de todas as atividades visando sua conformação às condições do meio. Esse meio engloba multiplicidade de aspectos, conduzindo a classificação do ambiente em: natural, cultural (SILVA, 2003), do trabalho, artificial (como as cidades) (AMADO, 2011; SIRVINSKAS, 2011), genético (FIORILLO, 2004).

Embora a variedade de enfoques possa conduzir a diferentes tipos de meio ambiente, é incontroverso que a dimensão urbana integra o ambiente na sua manifestação artificial, como inclusive é o entendimento do Pretório Excelso (BRASIL, 2005). Ademais, pelo princípio da ubiquidade do Direito Ambiental, as questões ambientais e urbanas se imbricam e complementam, especialmente por serem campos informados pela gestão democrática.

Desse modo, objetivando alargar as bases legítimas e legitimadoras das políticas públicas ambientais e urbanas, a positividade normativa prescreve mecanismos de participação social, notadamente para viabilizar o licenciamento ambiental (quando os estudos ambientais devem ser apresentados e discutidos publicamente) e para a elaboração e revisão dos Planos Diretores (necessariamente precedidos de audiências públicas para debates e deliberações).

As discussões públicas constituem a forma de os indivíduos participarem ativamente das decisões jurídico-políticas estatais, legitimando as decisões da administração pública na escala local e, nos municípios, a democracia extrapola a técnica formal de escolha periódica (forma representativa/indireta), tornando-se método de ampla participação dos indivíduos nas decisões de governo (forma participativa/direta) (TOAZZA; SANTIN, 2013).

Entretanto, “a participação popular e democrática dos indivíduos de uma comunidade não é, por si só, suficiente”, haja vista a concentração do poder decisório nos agentes públicos (OLIVEIRA *et al*, 2016, p. 124), ou seja, apesar dos avanços, remanescem lacunas: de não ser conhecido “se”, nem “como”, ou

“quanto” a população influiu na construção das políticas públicas urbanas. Trata-se de deficiência sistêmica na obrigatoriedade do Estado em imprimir transparência e democratizar as decisões.

A legislação portuguesa, reconhecendo a centralidade da ponderação decisória e a necessidade de garantir participação popular no âmbito urbano, obriga o poder público a fornecer uma devolutiva às manifestações recebidas durante o período de discussão pública dos planos locais – trata-se do relatório de ponderação – pelo que a autoridade fica vinculada a responder, fundamentadamente, por escrito, às reclamações, observações, sugestões e pedidos de esclarecimento dos interessados.

A compreensão do relatório de ponderação de discussão pública revela-se importante para o aprimoramento da democracia participativa, ensejando seu estudo a partir de investigação descritiva e qualitativa de fontes bibliográficas e documentais cujo objetivo é o de apresentar e explicar aspectos destacados do instrumento em Portugal e verificar a possibilidade e necessidade de adoção desse instrumento no Brasil.

Com o estudo em uma perspectiva comparada, o trabalho apresenta o conceito de relatório de ponderação de discussão pública e expõe as prescrições normativas do instrumento no Direito português; segue abordando aspectos de sua efetivação; analisa o relatório de ponderação de discussão pública, retratando seu modelo estruturante do relatório de ponderação; e a discussão, consoante o acervo legislativo e doutrinário, a respeito de sua transposição para o cenário brasileiro como importante instrumento viabilizador da democracia participativa, e somando-se aos demais instrumentos participativos nacionais.

1 Conceito e previsão normativa do relatório de ponderação de discussão pública no ordenamento jurídico português

Para uma definição de relatório de ponderação de discussão pública serão tomados isoladamente seus termos constitutivos para, a partir de um raciocínio indutivo, compor conceitualmente esse que se pode tomar como instrumento de cidadania.

Relatório, segundo os léxicos (FERREIRA, 1994, p. 1479; MACHADO FILHO, 1970, p. 923; HOUAISS; VILLAR, 2008, p. 643), significa: narração ou descrição verbal ou escrita, ordenada e mais ou menos minuciosa, daquilo que se viu, ouviu ou observou; exposição das atividades de uma administração; exposição e relação dos principais fatos colhidos por comissão ou pessoa encarregada de estudar determinado assunto; exposição dos fundamentos de um voto ou de uma opinião; exposição prévia dos fundamentos de uma lei, decreto, decisão, etc. Então, as conclusões às quais chegaram os membros de uma comissão (ou uma pessoa)

encarregada de efetuar uma pesquisa, ou de estudar um problema particular, ou um projeto qualquer, são expressas em um relatório. Cuida-se da exposição pela qual alguém apresenta o essencial de uma atividade, seja própria ou de terceiros.

Ponderação implica extrair os motivos, os porquês, as causas que levaram a que determinado argumento prevalecesse sobre os demais. Ponderar é sopesar, valorar: num contraste direto, decidir por qual ou tal posição/opinião. Nesse exercício de ponderar, vários são os critérios: jurídicos, sociais, econômicos, políticos etc. Invariavelmente, a ponderação opõe as posições, argumentos e interesses para, ao final, indicar a prevalência de algum em detrimento de outro.

A técnica pela qual se procura estabelecer o peso relativo de interesses contrapostos implica ponderar. Pela inexistência de critério abstrato determinante da supremacia de um sobre os demais, é necessário sopesar os interesses na concretude dos casos, buscando solução que, idealmente, permita a realização simultânea de todos ou em maior número/alcance. Para tanto, os debates devem conduzir a concessões recíprocas entre os envolvidos e seus interesses, sacrificando o mínimo de cada um. “A ponderação surge assim, sempre que exista a necessidade de ‘encontrar o direito’ para resolver ‘casos de tensão’ entre bens juridicamente protegidos” (OLIVEIRA; LOPES, 2017, p. 287).

Assim, ponderar é inerente à política enquanto relativa à composição de conflitos de interesses e de valores entre os membros da sociedade (marcada pela pluralidade e complexidade). A política pública é uma ação intencional, sempre com objetivos a serem alcançados, embora interesses prevalentes sejam inconfessos e haja hiato entre o declarado e o realizado (como, aliás, denotam os próprios conceitos de democracia, especialmente: formal e substancial).

O derradeiro termo componente do título do instrumento em estudo é a discussão pública, elemento preconizado pelo Direito Ambiental e pelo Urbanístico.

A regra matriz constitucional do Direito Ambiental brasileiro impõe deveres em prol da participação social, tais como: cooperação entre Estado e sociedade, publicidade dos estudos prévios de impacto ambiental e educação ambiental (BRASIL, 1988, art. 225, *caput*, § 1º, incisos IV e VI). A política nacional do meio ambiente reúne vários mecanismos, desde aqueles de caráter econômico, de comunicação e de comando e controle, nos quais se insere a realização de audiências públicas, reguladas através de Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, sendo chamadas por iniciativa do ente público (BRASIL, 1986, art. 11, §2º, parte final), e por entidade civil, pelo Ministério Público ou 50 ou mais cidadãos (BRASIL, 1987, art.1º), da qual deve resultar ata que “servirá de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto” (BRASIL, 1987, art.5º).

São perceptíveis as deficiências quanto à previsão normativa das audiências públicas ambientais: seja pela não obrigatoriedade de sua realização (posto ser uma possibilidade no âmbito dos processos de licenciamento), seja pela ausência de previsão específica da explicação, da exposição dos critérios decisórios e a omissão de responder às participações dos interessados.

Constitucionalmente assentado nos arts. 183 e 182, o Direito Urbanístico brasileiro é regulamentado pelo Estatuto da Cidade que, dentre outras diretrizes, expressa a gestão democrática das cidades (BRASIL, 2001, art. 2º, II), garantida por alguns instrumentos (BRASIL, 2001, arts. 43 a 45), destacando-se os debates, audiências e consultas públicas como termos recorrentes na Lei, inclusive como condição essencial do instrumento básico da política urbana, o plano diretor (BRASIL, 2001, art. 40, §4º, I). Aqui – no campo urbanístico – ao menos uma deficiência da prescrição normativa ambiental é suprida, qual seja: há imperatividade determinando realização de audiências públicas. Entretanto, remanesce margem para o esvaziamento do comando sobre necessária ausculta da sociedade por parte do Estado, eis que, não vinculado a dever específico de responder explicando os motivos e razões, todo o procedimento das audiências públicas pode ser esvaziado de conteúdo, tornando-se mera formalidade. Em reforço da efetiva participação cidadã é que, obrigando os agentes públicos a responder, detalhada, fundamentada e individualmente cada manifestação popular, ocorre o instrumento do relatório de ponderação de discussão pública, nos moldes em que é previsto pelo Direito lusitano.

Relatório de ponderação de discussão pública é, assim, o documento resultante do processo de discussão compreendendo debates, audiências e consultas públicas que, registrando cada uma e todas as manifestações havidas no ensejo, identificando seus autores, assunto, tema, proposta, crítica, sugestão, problema ou qualquer outra expressão; declarando pertinência, cabimento, acato ou recusa; expondo pormenorizada e individualmente as razões da decisão; responde ao interessado diretamente, além de publicizar todas as informações decorrentes, como requisito de validade e eficácia da deliberação. Além de garantir aumento e melhora na participação, o próprio relatório de ponderação de discussão pública deve ser assegurado pela previsão de responsabilização funcional e pessoal dos agentes públicos envolvidos, sejam eles diretamente implicados na sua execução ou superiores hierárquicos (responsáveis solidariamente), bem como através do controle jurisdicional que, a par das sanções administrativas, confere maior efetividade ao instrumento.

O Direito português, visando possibilitar o acesso do cidadão aos processos de formação das políticas públicas urbanas, quando precedidos de discussões

públicas, obriga as autoridades públicas a responder todas as manifestações dos cidadãos exaradas no âmbito da ordenação territorial, consagrando o dever de relatar e ponderar cada intervenção popular (pelo Estado) como contraface do próprio direito de participação cidadã (do povo), cujo resultado é o relatório de ponderação de discussão pública.

Portugal se estrutura político-administrativamente como República (PORTUGAL, 1976, art. 1º), Estado de direito democrático (PORTUGAL, 1976, art. 2º), que reconhece a *soberania popular*, inclusive “visando a realização da democracia econômica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa” (PORTUGAL, 1976, art. 3º), sendo Estado unitário que respeita “o regime *autonómico* insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública” (PORTUGAL, 1976, art. 6º), conforme a Constituição em vigor desde 25 de abril de 1976.

Reconhecendo o poder popular e constituída como república democrática semipresidencialista, a nação portuguesa possui quatro órgãos de soberania: o Presidente da República e o Governo (que, basicamente concentram as funções do Poder Executivo), a Assembleia da República (que encarna as funções legislativas em seus 230 membros eleitos), o Governo e os Tribunais.

O território português pode ser dividido em sete regiões: Norte; Centro; Lisboa e Vale do Tejo; Alentejo; Algarve; Açores (região autônoma); e Madeira (região autônoma). Compreende o total de 18 distritos: Viana do Castelo; Braga; Porto (que se subdivide em sete freguesias); Vila Real; Bragança; Aveiro; Viseu; Guarda; Coimbra; Castelo Branco; Leiria; Santarém; Portalegre; Lisboa (16 concelhos); Setúbal; Évora; Beja; e Faro. Há também duas regiões autônomas: o arquipélago de Açores e a ilha da Madeira.

Os distritos portugueses são divisões administrativas e judiciais, não políticas (PORTUGAL, 1976, art. 288º) e há um Governador Civil por distrito, cujo nome é, também, do respectivo concelho (concelhos que são semelhantes aos municípios brasileiros, porém sem o mesmo grau de autonomia política), cada qual com um órgão deliberativo do município – a Assembleia Municipal (PORTUGAL, 1976, art. 251º) – e uma Câmara Municipal (PORTUGAL, 1976, art. 252º), com o respectivo Presidente da Câmara Municipal (assemelhados à Prefeitura e ao Prefeito Municipal no Brasil).

Enquanto no Brasil o município exerce governo local (com Poder Legislativo e Executivo), em Portugal a função de divisão territorial é determinada pelos concelhos, e aos municípios compete exercer atribuições como autarquia local. Ademais, as Câmaras Municipais portuguesas equivalem às Prefeituras brasileiras.

Os concelhos reúnem freguesias com as características próximas às dos bairros no Brasil (incluindo-se as associações de moradores e demais entidades da sociedade civil) e também bairros sociais (o que equivaleria, no Brasil, a blocos de apartamentos ou conjuntos habitacionais). As freguesias (em número de 3.092) são as menores divisões administrativas de Portugal, sendo governadas por Juntas de Freguesia (como Poder Executivo), cujos membros são indicados pelas respectivas Assembleias de Freguesias, estas compostas por eleitos diretamente pelos cidadãos do território correspondente.

As aldeias portuguesas podem ser elevadas à condição de vila e as vilas podem se tornar cidades ou municípios, sendo que Portugal apresenta 582 povoações na categoria de vila e 159 cidades (INE, 2019). Todavia, cidades, vilas e aldeias servem precipuamente para a designação das localidades povoadas, sendo as aldeias de caráter rural.

Portanto, há muitas entidades, órgãos e serviços desempenhando funções na administração pública portuguesa, composta não apenas pela administração direta do Estado e pela administração indireta, mas também de forma autônoma, todas chamadas de autoridades públicas e, assim, obrigadas a responder a cada cidadão de forma ponderada sobre o resultado das discussões públicas.

O conjunto de entidades públicas permite que se fale em “neofeudalismo”, dado o “pluralismo” na organização administrativa, pois sequer é possível determinar quantas são as pessoas coletivas públicas que integram a administração: a administração institucional, municípios (dezenas) e freguesias (centenas de milhares) (OTERO, 2011).

Quanto à democracia portuguesa, além do sufrágio universal e pluripartidarismo (PORTUGAL, 1976, art. 10º), a Constituição consagra o Capítulo II aos direitos, liberdades e garantias de participação política, dentre os quais se destacam: “o direito de todo cidadão ser esclarecido sobre atos do Estado e demais entidades” (PORTUGAL, 1976, art. 48º, 2) e, no contexto das ações populares, de se manifestar (por petições), e “o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respectiva apreciação” (PORTUGAL, 1976, art. 52º).

Como indicam Bazolli e Delgado (2015, p. 426-427), o direito dos cidadãos portugueses à informação e participação nas decisões administrativas está garantido pela Constituição da República Portuguesa de 1976 (que reforçou tais garantias nas áreas de habitação e urbanismo), pelo Código de Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n. 4, de 4 de janeiro de 2015) e pela Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n. 31, de 30 de maio de 2014).

Em Portugal, o direito à informação e participação também é previsto no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) pela Lei n. 58, de 4 de setembro de 2007, e pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), instituído pelo Decreto-Lei n. 380, de 22 de setembro de 1999, revisto pelo Decreto-Lei n. 80, de 14 de maio de 2015.

Portanto, a base normativa garantidora do direito de resposta aos cidadãos portugueses encontra amparo tanto constitucional quanto legal, de forma expressa e específica (BRITTO; OLIVEIRA, 2019).

A apreciação se dá de forma bastante clara, pois nos relatórios de análise e ponderação das participações, necessariamente consta: o número da proposta, a identificação nominal do autor (cidadão), a data, o assunto à ponderação e os esclarecimentos/fundamentação. Quanto à ponderação, a resposta do poder público pode vir das seguintes formas: a) não aplicável, quando não há pertinência temática ou a questão suscitada pelo popular não guarda relação com a questão em debate; b) desfavorável; c) favorável, total ou parcialmente. Sobre o esclarecimento/fundamentação, há resposta completa e explicativa, com o grau de detalhamento necessário à perfeita compreensão dos motivos que levaram à decisão quanto ao manifestado pelo habitante.

Sobre a elaboração e execução dos planos, lê-se, na própria Constituição Portuguesa, que as propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem (PORTUGAL, 1976, art. 91º, n. 2). Ademais, os relatórios de ponderação especificam, além do assento constitucional (PORTUGAL, 1976, art. 65º, n. 5), o fundamento normativo mais específico ao ordenamento do território, por meio da instituição do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, veiculado pelo Decreto-Lei n. 80/2015, expedido pelo Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, especificamente no art. 6º, número 4, que determina às autoridades “o dever de ponderação das propostas apresentadas, bem como de resposta fundamentada aos pedidos de esclarecimento formulados” (PORTUGAL, 2015b, art. 6º, n. 4).

Desse modo, em Portugal as entidades públicas responsáveis pela elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial estão sujeitas ao dever de ponderação das propostas apresentadas, bem como de resposta fundamentada aos pedidos de esclarecimento formulados.

Os próprios relatórios de ponderação de discussão pública de Portugal remetem à sua obrigatoriedade, referindo nos documentos o cumprimento ao disposto no art. 37º do Decreto-Lei n. 80/2015 (RJIGT) do que se destaca ao dever de o Governo ponderar e divulgar os respectivos resultados findo o período de discussão pública (PORTUGAL, 2015b, art. 37º).

Promovendo a vinculação entre as práticas e conceitos democráticos, inclusive reforçando o caráter de amplo acesso à informação, a transparência do Estado e o poder de exercer controle dos cidadãos portugueses, há assegurado o direito de participação procedimental e de ação popular. Trata-se da Lei 83, de 31 de agosto de 1995, que em seu Capítulo II impõe ao Estado dever de: prévia audiência na preparação de planos (PORTUGAL, 1995, art. 4º); anúncio público do início do planejamento ou decisões sobre obras e investimentos (PORTUGAL, 1995, art. 5º); facultar à consulta de quaisquer interessados toda a documentação relativa aos procedimentos anteriores (PORTUGAL, 1995, art. 6º); receber as inscrições dos pretendentes à manifestação, oral ou escrita (art. 7º); durante as audiências públicas, ouvir e esclarecer aos interessados (PORTUGAL, 1995, art. 8º); e ponderar e responder aos interessados, em relação às observações formuladas e justificando as opções tomadas, com comunicação por escrito aos interessados (PORTUGAL, 1995, art. 9º, n. 1-2).

Pelo previsto na lei portuguesa, são titulares legitimados à participação procedimental e à ação popular quaisquer cidadãos, associações e fundações defensoras de interesses como saúde pública, ambiente, qualidade de vida, proteção do consumo, patrimônio cultural e domínio público, bem como “autarquias locais” em relação aos interesses compreendidos em suas atribuições (PORTUGAL, 1995, art. 2º, n. 1-2; OLIVEIRA *et al*, 2019).

O relatório de ponderação previsto pelo Direito português compreende não apenas as discussões públicas, mas qualquer manifestação popular, sendo, portanto, mais amplo, cuida-se de uma bem-vinda dilatação do direito dos cidadãos de obterem explicações, não se restringindo a ocasiões determinadas.

2 Aspectos práticos e operativos do relatório de ponderação de discussão pública no ordenamento jurídico português

Pela configuração da administração pública portuguesa, complexa e composta por uma miríade de entidades com atribuições no campo do urbanismo, os agentes incumbidos da elaboração dos relatórios de ponderação de discussão pública podem ser variados.

A dinâmica operacional implicada na elaboração dos relatórios de ponderação de discussão pública é determinada pelo Código de Procedimento Administrativo, instituído pelo Decreto-Lei n. 4, de 7 de janeiro de 2015, que regulamenta as disposições constitucionais atinentes ao princípio da participação, estabelecendo que a administração pública, atuando em colaboração, é obrigada a prestar esclarecimentos, apoiando e estimulando as iniciativas dos particulares, recebendo suas

sugestões e informações de modo a assegurar a participação dos particulares nas decisões que lhes digam respeito (PORTUGAL, 2015a, art. 11º-13º).

Para a realização de planos, determinação do local de obras públicas e investimentos, o direito de participação impõe à entidade pública dever de realizar prévia audiência, as chamadas “conferências procedimentais” (PORTUGAL, 2015a, art. 4º).

No planejamento urbano português, a participação é constitucional (PORTUGAL, 1976, art. 65, n. 5) e legalmente determinada (PORTUGAL, 2014, art. 6º). O próprio Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) dispõe sobre os conteúdos dos relatórios e sua aplicação como dever de resposta do Estado perante as manifestações dos interessados (complementando e efetivando o princípio democrático), determinando amplo direito de informação (PORTUGAL, 2015b, art. 5º) e participação (PORTUGAL, 2015b, art. 6º).

O sistema de gestão territorial instituído pelo RJIGT atribui à competência municipal a elaboração e revisão dos planos: diretor, de urbanização e de pormenor. As etapas, também dispostas pelo RJIGT, compreendem: 1) Deliberação pela elaboração/revisão do plano; 2) Obrigatória publicação (via Diário da República) e divulgação por meio da comunicação social, plataforma colaborativa de gestão territorial e no sítio da internet da câmara municipal; 3) Elaboração da proposta de plano por comissão mista (com membros dos serviços e das administrações direta e indireta, das regiões autónomas, do município, de outras entidades públicas, de forma a espelhar tanto a pluralidade de interesses quanto as questões técnicas implicadas (cuja representação é determinada pelo art. 84º do RJIGT); 4) Emissão de parecer que, nos próximos 20 dias, fica sujeito a alterações (a fim de se obter consenso) por parte da câmara municipal que pode, inclusive, determinar a realização de discussão pública do texto.

É precisamente essa fase que materializa a “concertação” (PORTUGAL, 2015b, art. 36º, 87º) e caracteriza o urbanismo lusitano, ou “direito do urbanismo de *concertação*” (CORREIA, 2008, p. 213), concertação como resultado da interação entre administração e administrados, de forma coletiva, compartilhando poder na “elaboração comum dos objetivos e meios” (OLIVEIRA, 2009, p. 71), concertação que se define como “forma qualificada de participação em que se exige que o diálogo se alargue à busca de soluções compromissórias e reciprocamente aceitáveis para todos os interessados” (OLIVEIRA *et al*, 2015, p. 161).

Então, o direito de participação aflora pela determinação de que essa participação deve ocorrer durante a elaboração dos planos municipais, devendo a Câmara Municipal facultar aos interessados todos os elementos relevantes a fim de que conheçam o estado dos trabalhos e a evolução da tramitação procedimental

(democracia procedimental), podendo formular sugestões à autarquia ou à comissão consultiva em prazo não inferior a 15 dias (PORTUGAL, 2015b, art. 88).

Segue-se a fase nomeada como de “discussão pública”, também obrigatoriamente publicizada por todos os meios (da etapa 2): Diário da República, meios de comunicação social, plataforma colaborativa de gestão territorial e no sítio da internet da câmara municipal. Nessas publicações são comunicados: o período de discussão e o modo pelo qual serão apresentadas reclamações, observações ou sugestões por parte da população interessada (PORTUGAL, 2015b, art. 89º, n. 1-2).

Apesar do dever de a Câmara Municipal informar onde se encontra disponível toda a documentação (a proposta, o respectivo relatório ambiental, o parecer final, a ata da comissão consultiva, os demais pareceres emitidos e os resultados da concertação), as “sessões públicas” são facultativas (“eventuais”, como referido em Portugal, 2015b, art. 89, n. 1).

Necessariamente, a Câmara Municipal é obrigada a ponderar as manifestações do povo (reclamações, observações, sugestões e pedidos de esclarecimento apresentados) e responder de forma fundamentada (PORTUGAL, 2015b, art. 89º, n. 3).

É de notar que o legislador português reduziu a margem de discricionariedade do agente público quanto à justificativa da resposta, exigindo referência direta aos seguintes aspectos como fundamentação: a) A desconformidade ou a incompatibilidade com programas e planos territoriais e com projetos que devem ser ponderados em fase de elaboração; b) A desconformidade com disposições legais e regulamentares aplicáveis; c) A lesão de direitos subjetivos (PORTUGAL, 2015b, art. 89º, n. 3).

Ainda sobre a compulsória resposta do Estado ao cidadão, prevê a norma que seja comunicada por escrito aos interessados (ou, se as manifestações populares excederem a 20, faculta-se à autoridade publicar as respostas em dois jornais diários e num jornal regional) (PORTUGAL, 2015b, art. 89º, n. 4; PORTUGAL, 1995, art. 11º, n. 4).

Supletivamente, a Câmara Municipal esclarece diretamente os interessados, valendo-se de seus próprios técnicos ou recorrendo aos da administração direta ou indireta e das regiões autónomas (PORTUGAL, 2015b, art. 89º, n. 5).

Portanto, apenas após o devido retorno por parte do Estado ao povo é que se considera finda a fase de “discussão pública”, exigindo-se ampla divulgação, agora por intermédio da comunicação social, da plataforma colaborativa de gestão territorial e do respectivo sítio na internet (PORTUGAL, 2015b, art. 89º, n. 6).

Salienta-se que a publicidade também é assegurada pelo fato de que todas as reuniões da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal que respeitem à

elaboração ou aprovação de qualquer plano municipal são públicas (PORTUGAL, 2015b, art. 89º, n. 7).

Como etapas seguintes estão: “a elaboração da proposta final do plano, do parecer final e da proposta que será submetida à discussão na assembleia municipal para votação e aprovação” (HOLZ, 2017, p. 63). Pelo próprio RJIGT, as etapas finais do processo de elaboração/revisão dos planos municipais compreendem: aprovação (PORTUGAL, 2015b, art. 90º), ratificação (PORTUGAL, 2015b, art. 91º), concluso da elaboração e publicação (PORTUGAL, 2015b, art. 92º), vigência (PORTUGAL, 2015b, art. 93º) e disponibilização da informação (art. 94º).

Compreender o processo de ordenação do território no âmbito municipal (local) é importante, pois é nesse contexto que se insere o relatório de ponderação de discussão pública, embora não exclusivamente, pois o instrumento tem abrangência bastante dilatada e é compulsório para o planejamento (fase essencial das políticas públicas) nos âmbitos nacional e regionais também (CORREIA, 2018).

Pelo panorama traçado, resta claro que o Direito Português assegura a participação popular especialmente pelas discussões públicas (não apenas pelos meios de democracia como eleições, plebiscito, referendo, iniciativa popular e *recall*), impondo o compromisso dos agentes públicos diante de cada um dos cidadãos.

Nesse contexto, destaca-se o instrumento normativo que obriga o Estado a relatar, ponderar e responder fundamentadamente as posições manifestadas pelo povo e os respectivos interesses, notadamente no âmbito do urbanismo, ao ensejo do planejamento territorial (ordenação jurídica das cidades). É então que se verifica o empoderamento do cidadão pela partilha de poder (HOLZ, 2017, p. 64) entre representantes e representados que, por esse meio, podem exercer diretamente parcela de seu poder político. Todavia, em virtude de as Câmaras Municipais poderem decidir sobre a realização de sessões públicas, formula-se a crítica de que o desenho institucional democrático é de baixa intensidade, sem obrigatoriedade de participação concertada com os cidadãos, embora haja reforço no dever de informação e transparência da atividade administrativa, com uma “participação-audição” (OLIVEIRA, 2009, p. 70).

Exsurge como garantia da democracia que os reais titulares do poder político (cidadãos) sejam – minimamente – ouvidos pelos detentores das funções políticas institucionalizadas (agentes públicos). Como “as funções públicas têm sua própria existência justificada por necessidades ou conveniências de uma coletividade” (DALLARI, 1984, p. 64), somente assim – com o protagonismo no povo e em seu benefício – se legitima o conceito próprio de Poder Público e se admite como obrigatórias as emanações das autoridades.

Da análise do relatório de ponderação dos resultados de discussão pública, tomando por base um exemplo português (CÂMARA MUNICIPAL DE COIMBRA, 2013), é possível extrair componentes mínimos essenciais do instrumento:

- I. A introdução (correspondente ao chamado para o processo de discussão);
- II. A discussão pública (com a explicitação: do período de discussão, dos documentos e seu acesso, e do modo e formato da participação);
- III. A recepção, análise e ponderação das participações; e,
- IV. O fechamento, ou conclusão, com a elaboração do relatório (de caráter geral) e emissão das respostas (de cunho especial, individual).

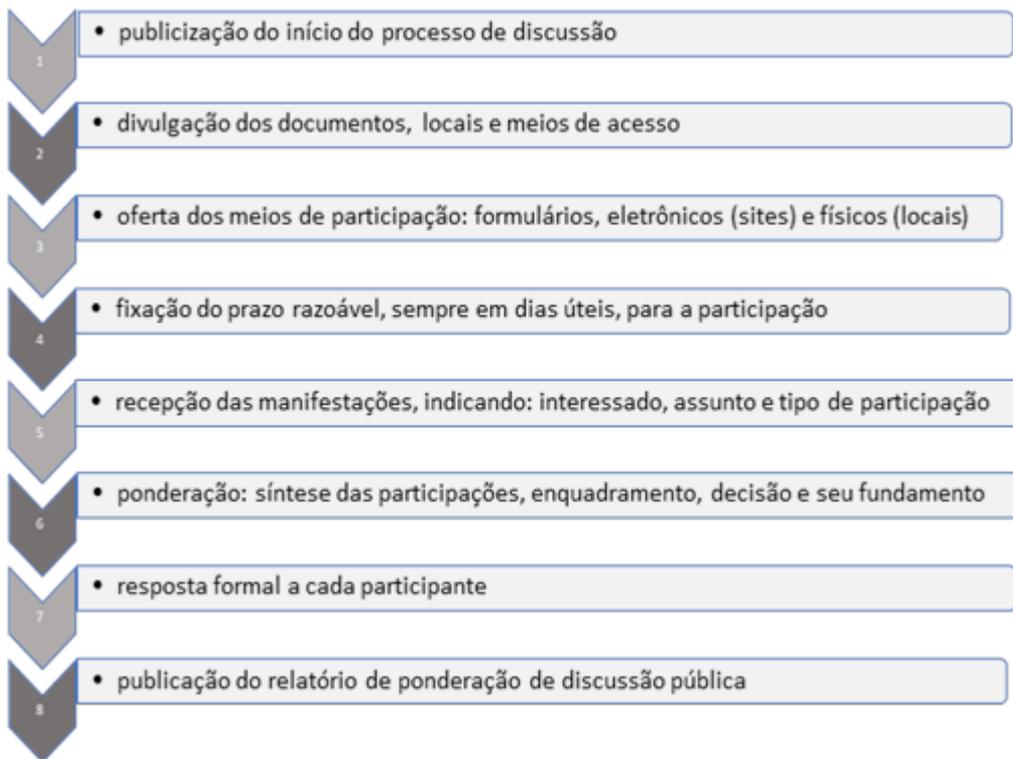
Tais elementos podem ser resumidos nas etapas e procedimentos seguintes:

1. Publicização do início do processo de discussão pública com a divulgação por vários meios: publicações nos órgãos oficiais (como Diário da República), por jornais regionais e locais de grande circulação e pelos sítios na internet, destacando avisos nas páginas iniciais dos órgãos públicos implicados (como, no caso, o *site* da Câmara Municipal);
2. Divulgação dos documentos, tornando evidente onde e como consultar (tanto por meio presencial, com acesso físico aos materiais nas repartições públicas, quanto por arquivos digitais, encontráveis também nas páginas da internet);
3. Veiculação das formas de participação, compreendendo desde formulários impressos postos à disposição dos interessados como pela forma digital, facilmente obtidos por busca informacional, nos quais toda pessoa, em defesa de interesse individual ou coletivo, pode expressar: observação, sugestão, reclamação, pedido de esclarecimento ou qualquer outra maneira de intervir no processo de discussão dos temas relacionados previamente;
4. A partir dessa manifestação – que inclusive admite a forma pessoal, portanto oral – será feita a recepção por parte do Estado da “voz popular”;
5. Fixação dos prazos, sempre em período razoável como garantia ao direito de participação, jamais inferior a 30 dias úteis;
6. Recepção das manifestações: para a efetiva consideração da mensagem oriunda da manifestação direta, deve a autoridade proceder e/ou verificar aspectos formais indispensáveis, tais como a identificação: (a) do ensejo (determinado pelos assuntos que demandam participação/discussão pública); (b) do cidadão (manifestante/interveniente/popular), da entidade ou mesmo da empresa; e (c) da autoridade pública (obrigada a receber);

7. Ponderação, compreendida como a atividade complexa e técnica de análise dos apontamentos recebidos. Deve ser orientada para a inclusão das manifestações, expondo de forma clara e objetiva os critérios decisórios. Conquanto haja permissivo legal para a ponderação conjunta, sempre existe um quadro explicativo contendo: o contexto (com a definição da temática em debate), a própria manifestação (transcrição ou original; íntegra ou sinopse) dos interessados, quais argumentos (técnicos, jurídicos e políticos) empregados no processo de análise, e a deliberação sobre acatar ou rejeitar as manifestações.
8. Como a recepção conduz à ponderação, esta orienta para a resposta;
9. Responder, também formalmente, ao participante, encaminhando-lhe por meio impresso e digital o desfecho de sua expressão, se houve ou não recepção dos aspectos suscitados e, fundamental, os “porquês” como “prestação de contas” dos agentes públicos aos populares; e,
10. Publicação do relatório de ponderação da discussão pública com a apresentação dos resultados de todo o processo de definição/revisão do respectivo plano, permitindo ampla ciência e acompanhamento por todo o corpo social como a demonstrar que a origem e o fim da política pública urbana residem nos autênticos interesses do povo.

A fim de aclarar os procedimentos essenciais correspondentes às etapas de feitura do relatório de ponderação, apresenta-se, como síntese (as etapas 4 e 8 acima estão subsumidas nos itens subsequentes do esquema) a Figura 1.

Figura 1: Etapas e procedimentos do relatório de ponderação de discussão pública.



Fonte: elaborado pelos autores.

Com tais elementos, afigura-se o relatório de ponderação de discussão pública uma instituição democrática, que reforça a participação popular e empresta legitimidade ao Estado no desempenho de suas atribuições, especialmente no que tange ao cumprimento das funções sociais da cidade pelo caminho da gestão democrática, princípios basilares do Direito Ambiental e Urbanístico.

A estrutura procedimental do relatório de ponderação de discussão pública evidencia que o ideal democrático se caracteriza também por um sistema concatenado de atos tendentes à aferição da vontade popular genuína e sua impregnação no agir do Estado, pelo que as políticas não de convergir para o bem comum.

Portanto, oportuno o itinerário, necessário o procedimento para que o Estado efetivamente considere e pondere as manifestações, trata-se da amálgama entre aspectos da teoria democrática, dos aspectos normativos e questões operativas, tudo a fim de que o vetor decisório e de poder seja bem orientado, colocando o protagonismo político no povo.

3 FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA A ADOÇÃO DO RELATÓRIO DE PONDERAÇÃO DE DISCUSSÃO PÚBLICA NO BRASIL

Os embasamentos teóricos para a introdução do relatório de ponderação de discussão pública no ordenamento jurídico brasileiro são a *soberania popular*, *princípios gerais da administração pública* e *dever geral de fundamentação do Estado*.

Com o relatório de ponderação de discussão pública, ao menos no plano municipal, onde a cotidianidade das questões afeta a todos, as razões de tais e quais decisões deverão ser publicizadas, expondo de modo insofismável as tensões e conflitos inerentes à sociedade, bem como de que lado está o Estado.

É de notar que é a partir da *soberania popular* (BRASIL, 1988, art. 1º, parágrafo único) que se originam os sistemas políticos democráticos. Do pressuposto de que o poder político (soberano) repousa no povo, um Estado Democrático deve acatar a vontade popular e, como um autômato segue sua programação, agir criando e aplicando o Direito sempre com vistas à consecução dos desideratos de seus cidadãos, fiel aos termos constitucionais e legais. Disso resulta a noção de Estado de Direito, portanto o constitucionalismo e a legalidade são contrafaces da própria democracia.

Assim, o princípio da *soberania popular* é fundamento para o relatório de ponderação de discussão pública ser introduzido tanto no Direito Ambiental quanto no Urbanístico pátrios. Todavia, não se esgotam nesse os aspectos que determinam a necessidade do instrumento como ferramenta de aprimoramento da democracia e das políticas ambientais e urbanas, mas também no desenho constitucional da administração pública.

Pelo prisma ambiental, a consagração do fundamental direito ao ambiente ecologicamente equilibrado é condição indispensável às formações sociais contemporâneas, pelo que se evidencia o caráter transindividual do Direito Ambiental. Portanto, os sistemas de direito positivo – como o brasileiro – reconhecem titularidade coletiva (e até intergeracional) dos interesses relativos ao meio, demandando, assim, a busca pelo equacionamento das questões pelo modo mais amplo possível, vale dizer, pela reflexão conjunta de toda a sociedade, transcendendo as formas já estabelecidas de representação política e demandando postura mais pronunciada das próprias pessoas em prol do Estado de Direito Ambiental por meio de uma cidadania ambiental (CANOTILHO, 2011).

A participação política da população na proteção do meio ambiente (e, portanto, das condições de vida adequadas) é, para além de desdobramento inevitável da soberania popular, imposição constitucional e legal, pois a cooperação Estado e sociedade exige a presença e influência de cidadãos nas decisões ambientais

(LEITE, 2011). A fim de não permitir o esvaziamento desses comandos, impõe-se o instrumento do relatório de ponderação de discussão pública ao ensejo das audiências voltadas à temática ambiental.

Pela irradiação constitucional do primado da *soberania popular*, o Estatuto da Cidade vinculou a “elaboração do Plano Diretor essencialmente a um processo público de debate na cidade sobre seu futuro” (ROLNIK, 2001, p. 120), revelando “uma compreensão profunda dos processos e conflitos em jogo na questão da política urbana” e dotando o “Poder Público da possibilidade concreta de mediá-los”, mas “persiste – e persistirá sempre – a possibilidade de sua instrumentalização para fins excludentes e populistas” (ROLNIK, 2001, p. 121).

Portanto, mesmo com a existência de uma legislação urbana, esta possui caráter ambíguo que permite a valorização de áreas e espaços impróprios ou em desacordo com a legislação, tudo ao sabor dos interesses do mercado imobiliário. Trata-se do Estado atuando (inclusive pela via de investimentos públicos) em prol dos mais abastados e em detrimento dos mais necessitados (ROLNIK, 1997).

Tornar esse comportamento dos agentes públicos ainda mais evidente e permitir que o contraste acirre as discussões em torno das prioridades das políticas urbanas é uma das contribuições potenciais do relatório de ponderação de discussão pública. Ademais, os relatórios demonstrarão de forma inequívoca o grau de efetividade da participação popular, ou seja, em que medida as manifestações dos cidadãos são contempladas pelo Estado.

O reforço dos mecanismos jurídicos tendentes à democratização, como é o relatório de ponderação de discussão pública, favorece a capacidade de organização e pressão dos atores sociais e predispõe a igualdade na realidade urbana, impondo à administração considerar o debate político com vistas aos destinatários das políticas públicas e sobre os quais repousa o fundamento de legitimidade de toda autoridade pública.

Os *princípios gerais da administração pública* são preceitos fundantes da ordem jurídica brasileira e devem reger todo o comportamento do Estado, vale dizer que todos os agentes públicos estão vinculados aos comandos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988, art. 37).

Tais preceitos normativos extrapolam a importância dos demais dispositivos jurídicos por não se limitarem a atitudes concretas, assumindo caráter dinâmico com incidência e conteúdos que podem variar conforme as circunstâncias. São elementos que “formam o corpo de estatuto de liberdade e de libertação que compõem a Constituição” (NERY JUNIOR; NERY, 2014, p. 483).

Embora os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade sejam relevantes na medida em que integram o conceito de democracia, a publicidade é

o que guarda maior proximidade com o objeto deste trabalho, uma vez que tornar pública a atuação estatal é dever constitucional vinculante de todo e qualquer agente público. Tudo o que se passa nas esferas do poder público deve ser de franco e irrestrito acesso a todos (a qualquer um do povo), pois todas as atividades estatais somente se justificam se exercidas em prol do interesse público e em nome do povo que, portanto, tem direito de saber, acompanhar e fiscalizar.

Reforçando a importância do princípio da publicidade e indicando a recalctância dos agentes públicos em seu acatamento, houve a edição da Lei de Acesso à Informação – Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, impondo a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso e divulgação.

Assim, a Lei de Acesso à Informação, ao prever a máxima divulgação de dados por todos os órgãos e esferas do Poder Público, exige sua aplicação integral e prevê a transparência ativa (dever do Estado divulgar informações à sociedade por iniciativa própria) e passiva (Estado presta as informações em atendimento a pedidos de qualquer cidadão) (OLIVEIRA, 2015). Há, pois, complementaridade entre os dispositivos constitucionais (BRASIL, 1988, art. 5º, XXXIII, art. 37, art. 182) e legais (BRASIL, 2011).

Todas as políticas públicas devem visar à participação popular efetiva (como forma de realizar a democracia direta) e promover o bem comum – objetivo do Estado (BRASIL, 1988, art. 3º). Negar vigência aos comandos de publicidade e acesso à informação consiste em óbice à cidadania e grave descumprimento de como devem ser (todas) as políticas públicas (PUPIN; BORGES; BRITTO, 2018, p. 53).

O relatório de ponderação de discussão pública colabora com a publicidade, promove transparência, sobretudo ativa, e evita a opacidade na esfera municipal quando realizada qualquer discussão pública, incrementando a transparência, não apenas documental (acesso aos documentos), mas, especialmente, procedimental, ou seja, uma “transparência dos trabalhos” (ARAGÃO, 2005, p. 15-16).

A essencialidade da transparência se revela por diminuir “entraves na compreensão dos cidadãos sobre as decisões tomadas pelos municípios”, sendo a explicação que o poder público presta aos cidadãos sobre as razões e as maneiras pelas quais as participações populares foram consideradas elemento crucial para a conciliação harmônica das reivindicações (OLIVEIRA, 2016, p. 54 e 56).

Quanto ao princípio da eficiência, as atividades do Estado devem ser praticadas visando o atingimento dos objetivos com menor dispêndio de tempo e recursos (materiais, humanos, financeiros etc.), os melhores resultados com os meios escassos disponíveis e no menor custo (SILVA, 2014). Também se deve ter em mira o maior grau de utilidade e satisfação possível. Aplica-se aos objetivos

do Estado (de modo geral) e aos comportamentos dos agentes públicos (de modo especial) sob pena, novamente, de responsabilidade.

Inerente à “boa administração”, a eficiência implica o desenvolvimento da atividade administrativa da forma mais congruente, oportuna e adequada aos fins colimados (MELLO, 2014). É, assim, a busca pela presteza, pelo rendimento funcional e pela responsabilidade no cumprimento de deveres impostos a todos os agentes públicos na busca da satisfação dos interesses e necessidades dos administrados.

A eficiência combate a “malversação dos recursos públicos, a falta de planejamento, os erros repetidos de práticas gravosas” e cujas características nucleares são: “interesse público, integridade, objetividade, responsabilidade (*accountability*), transparência, honestidade e liderança” (BULOS, 2010, p. 987-989).

O princípio da eficiência apresenta aspecto dúplice: relativo ao modo de atuação do agente público e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública (DI PIETRO, 2014, p. 84). Logo, consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade e em tempo razoável, pelo que “foram introduzidos mecanismos tendentes a promover eficiência, como o da participação do usuário na Administração Pública e a possibilidade de aumentar a autonomia de órgãos da administração” (SILVA, 2014, p. 681).

A previsão expressa da eficiência e seus subprincípios, como da autonomia negocial (BRASIL, 1988, art. 37, §8º) e, sobretudo, da participação do usuário (BRASIL, 1988, art. 37, §3º), fruto da Emenda Constitucional n. 19/1998, reverberam na ordem infraconstitucional e mereceram regulamentação no tocante ao direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse individual, coletivo ou geral, originando a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011).

O relatório de ponderação de discussão pública contribui com o princípio da eficiência na medida em que aproxima o processo (de deliberação) de seu objetivo (a consecução do interesse social), contribuindo para que a vontade popular se expresse de modo efetivo e direto, mantendo a administração fiel a seus desideratos.

Pela relevância e complementaridade com os princípios expressos, necessário se faz mencionar o princípio da função. A atividade pública constitui função; função corresponde ao poder/dever de agir legitimado quando dirigido ao atingimento da específica finalidade que gerou sua atribuição ao agente público. O legislador, o administrador e o julgador desempenham função na medida em que as competências que lhes são atribuídas devem obrigatoriamente ser exercidas

para a satisfação dos interesses positivados pela ordem jurídica que, em última análise, são determinados pela atividade política.

O princípio da função compreende dois aspectos: o exercício do poder estatal é um dever, não uma faculdade do agente, e o ato de direito público resultante do exercício desse poder só será válido se determinado por norma e orientado a alcançar a finalidade insculpida na própria ordem jurídica (SUNDFELD, 2002, p. 163).

Portanto, “função” ou “finalidade” designam o mesmo princípio, relativo “ao cumprimento ou não, em cada caso concreto, dos objetivos de interesse público que informam o fomento administrativo” (SAAD, 2016, p. 170).

Por esse prisma, reforça-se a vinculação entre o poder manejado pelo agente estatal e a finalidade pública para a qual ele foi concebido.

Tratando-se, como no caso, de um Estado autoproclamado Democrático e de Direito, inescapável a conclusão de que no desempenho das atividades tipicamente políticas, os agentes públicos devem necessariamente assegurar e incrementar o grau de participação popular, sempre com máxima transparência e publicidade – a par de todos os demais princípios já abordados.

O princípio da função decorre do primado da eficiência que deve guiar toda a atuação estatal, pois em razão da função pública presumida em todo órgão da administração, é evidente que os bens e pessoal vinculados ou subordinados ao Estado devem ter uma função e, mais, que essas atividades se desenvolvam de modo satisfatório.

Veja-se que, a partir do princípio da função, é possível derivar para considerações sobre “função democrática”, e é dizer que: o “Governo” deve garantir que o poder popular se expresse não apenas indiretamente (pela via eleitoral), mas também de forma direta, sobretudo no âmbito das cidades. Assim, “função democrática” é a fusão do princípio da *soberania popular* com os princípios da eficiência e da função.

Inexistente a correspondência entre as políticas públicas (modo de agir do Estado) e os genuínos interesses sociais, por óbvio há descumprimento da “função democrática” pela qual incumbe ao Estado promover efetivamente a participação cidadã.

A par de outros princípios implícitos que se possam identificar no texto constitucional e mesmo em legislação infraconstitucional, o breve panorama dos princípios expressos é suficiente para se concluir a submissão do Estado (quando da criação legislativa) e todo e qualquer poder estatal (quando do seu exercício) ao princípio legitimador da *soberania popular* que modela a democracia brasileira (CANOTILHO *et al*, 2014, p. 822).

Pela inequívoca conformidade do relatório de ponderação de discussão pública com os princípios sobreditos, somada à potencialidade de aprimorar a democracia participativa, tem-se pela viabilidade a necessidade da introdução desse instrumento no ordenamento pátrio.

O *dever geral de fundamentação do Estado* apresenta desdobramentos, em justificativa das leis, e exposição de motivos dos atos administrativos.

Quando o Estado age na função legiferante, por imposição de normas de sobredireito, deve expor os motivos e fazer a proposta ser acompanhada de pareceres que explicitem vários e importantes aspectos, consubstanciando obrigação específica decorrente do dever geral de fundamentação.

Trata-se de o Estado prestar esclarecimentos pormenorizados acerca do que pretende decidir como norma cogente à sociedade. A produção de leis é atividade precipuamente estatal e é tida por democrática pelo viés representativo-popular, salientando que, tal qual a própria norma resultante, a exposição de motivos e pareceres respectivos, bem como todo o processo legislativo, goza de transparência passiva como meio de conferir publicidade.

Com a criação de obrigações pela aprovação de leis e normas regulatórias, a capacidade argumentativa basta como justificativa decisória do agente público, pois é direito do “cidadão conhecer não somente as razões pelas quais determinada opção foi eleita, mas principalmente verificar se se trata da melhor opção, pela evidência de dados” (REYDER, 2016, p. 24). Assim, a legística reforça a recomendação e adoção do relatório de ponderação que, com a exposição minudente dos argumentos e dados, permitirá aferir a correção da própria norma (legal ou infralegal) no sentido de se aproximar ou desviar dos anseios citadinos. Exatamente para preencher essa omissão procedimental é que o relatório de ponderação de discussão pública impõe-se como necessário.

A via legislativa é indispensável para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e, para tanto, uma diretriz central é a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001, art. 2º, II).

Para um acompanhamento mais efetivo de todo o ciclo das políticas públicas, o relatório de ponderação de discussão pública se apresenta como facilitador, sistematizando toda a discussão, pondo às claras os discursos e práticas, permitindo o contraste da atuação do Estado e os desejos do povo. “Os estudos sobre políticas públicas cuidam de verificar o planejamento das ações dessa política, suprimindo a sua fase primeira: o arcabouço legislativo de sua previsão para existir no mundo

jurídico enquanto política pública” (REYDER, 2016, p. 28). Trata-se, como já mencionado, de uma forma de reforçar a governança e a prestação de contas do próprio processo formador das normas jurídicas.

Veja-se que, cumprida a exigência de discussão pública, nenhuma garantia há de que as manifestações da população e das associações sejam efetivamente consideradas pelos decisores (Poder Legislativo municipal) e pelos executores (prefeituras), numa franca traição das prescrições constitucionais (determinantes do Estado Democrático de Direito) e legais (gestão democrática do ambiente e da cidade) e, pior, em franco detrimento da *soberania popular*.

Assim, todo o procedimento, embora aparentemente democrático, esvazia o conteúdo participativo efetivo e a custosa prática cidadã torna-se mera formalidade, cuja serventia é coonestar os imperantes interesses econômicos.

Para combater tal desvio, o relatório de ponderação de discussão pública obriga que os agentes públicos relatem e ponderem de forma minudente e justificada toda intervenção emanada de qualquer parte do povo.

Quanto à exposição de motivos dos atos administrativos (estes considerados como os praticados por agente público, no exercício de função estatal), novamente por força do princípio da *soberania popular*, todo comportamento estatal é praticado por delegação popular e, necessariamente, no seu interesse, cuja explicitação deve ser mais do que desejável, imperativa (motivação).

Ressalta-se que todas as atividades estatais implicam a prática de atos administrativos, ou seja, independentemente da função (Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário), cada órgão público realiza atos administrativos, seja como meio ou fim de sua competência. Ato administrativo é a “declaração do Estado no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional” (MELLO, 2014, p. 389).

Assim, todo ato administrativo deve ter seu motivo, pressuposto de fato que autoriza ou exige a prática do ato, antecedendo-o. Nas hipóteses em que as circunstâncias concretas motivadoras do ato estiverem todas previstas em lei, diz-se ato administrativo plenamente vinculado; já nos casos em que a lei autoriza ou elenca de modo mais vago os elementos fáticos que pedem a providência do Estado, tem-se ato administrativo discricionário. Veja-se que o motivo legal é a previsão abstrata de uma situação fática, empírica, e o motivo do ato corresponde a essa situação concreta, material, efetiva.

Como decorrência do Estado Democrático de Direito, a necessidade de motivação dos atos administrativos é essencial, constituindo mesmo requisito de validade. Assim é que o relatório de ponderação de discussão pública se constitui

como complementar à motivação da gestão urbana, e referencial para a aferição da consonância das políticas públicas com a vontade popular e os critérios decisórios que sobre tais incidiram e foram respondidos.

Como os agentes públicos agem no interesse de toda a coletividade, o dever de motivação dos atos administrativos é regra inafastável, sendo todos os cidadãos (inclusive os diretamente afetados) interessados em saber os “porquês” ensejadores de tais e quais providências do Estado. O dever de expor os motivos do ato administrativo é decorrência não apenas lógica, mas jurídica (BRASIL, 1988, art. 1º, *caput*, II, parágrafo único; art. 5º, XXXIII, XXXIV, “b”; art. 37).

Sabendo que a sequência encadeada de atos tendente a um fim específico constitui o processo, bem como que o processo se materializa no procedimento, na esfera da administração pública federal, houve complementaridade do rol constitucional expresso, de modo que foram expressos e legalmente determinados como informadores dos processos administrativos os princípios da “legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência” (BRASIL, 1999, art. 2º), reforçado o caráter exemplificativo da enunciação, do que decorre a existência de outros princípios, implícitos.

Coerente com todos os argumentos expostos, tanto em sede de considerações sobre a democracia como pelo que já se fundamentou o relatório de ponderação de discussão pública, decorre do fundamento de *soberania popular* o alargamento do dever de motivação imposto ao Estado. Como princípio acessório, segue o dever de transparência e publicidade; tudo de modo a assegurar a correta orientação vetorial do poder: do povo para o Estado e não o contrário.

Portanto, saber os fundamentos que justificam todo ato administrativo é direito de qualquer pessoa e consiste em dever do Estado. Trata-se de um dever específico e não genérico; uma obrigação exigida antes e contemporaneamente ao ato, não apenas *a posteriori*; cuida-se de requisito essencial, pois de fundamento principiológico, sua inobservância inquina o ato de nulidade.

4 Relatório de ponderação de discussão pública como instrumento urbanístico participativo necessário no Brasil

Para que a política urbana possa exprimir os interesses sociais (bem comum), o Direito Urbanístico impõe como condição necessária a participação da população nos processos de discussão pública, numa relação de complementaridade entre as formas representativa e direta da democracia.

Dada a discricionariedade das autoridades no planejamento e ordenamento das cidades, os princípios jurídicos devem funcionar como guias da adminis-

tração, assim, o relatório de ponderação de discussão pública pode imprimir materialidade ao ideal democrático e ao princípio da participação popular, “à dimensão procedimental do princípio do desenvolvimento sustentável: a validade das decisões territoriais depende do grau de participação cívica efetiva e da tomada em consideração dos interesses em jogo” (OLIVEIRA, 2019, p. 125).

Registrar a realização dessas discussões é dever do agente público, assim entendido quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional (BRASIL, 1997, art. 73, §1º).

Para além de apenas documentar a ocorrência da discussão, deve o Estado relatar a ponderação implicada no debate, expondo, de forma completa e fundamentada, todas as posições e manifestações, e também quais os argumentos e motivos prevalentes na escolha, ou seja, os porquês decisórios.

Assim, o relatório de ponderação de discussão pública é a formalização concomitante e decorrente do processo de gestão democrática, um retrato da democracia participativa em que se identifica todo e qualquer interlocutor, se registra sua participação e se qualificam os argumentos condutores das conclusões. O relatório de ponderação seria a exposição documental da manifestação popular e a respectiva valoração.

O relatório de ponderação de discussão pública consiste em instrumento poderoso para prevenir conflitos, conseguir que as decisões sejam adotadas de maneira informada, participativa e inclusiva e melhorar a prestação de contas, a transparência e a boa governança.

Trata-se de um instrumento jurídico pioneiro cujo objetivo é garantir o direito de todas as pessoas a ter acesso à informação de maneira oportuna e adequada, a participar de maneira significativa nas decisões que afetam suas vidas. O relatório de discussão pública vem em reconhecimento aos direitos universais de todas as pessoas, especialmente de primeira e quarta gerações, estabelecendo mecanismos para efetivá-los na medida em que obriga o Estado a expor clara, minudente e fundamentadamente o *iter* e resultado das discussões públicas, proporcionando medidas da participação e, mais importante, qualificando essa participação (seja individual, seja coletivamente).

O relatório de ponderação de discussão pública é o documento (não apenas ou necessariamente impresso) que aborda aspectos fundamentais da gestão democrática: o contexto (local, temporal e temático), os sujeitos (todos os presentes), as participações e as conclusões, expondo o “como” e os “porquês” de todo o processo. Mais do que regular o direito à manifestação (fala) do cidadão, impõe

ao Estado o dever de considerar e responder (ouvir) e explicar, efetivando o direito de informação, melhorando a participação em múltiplos e importantes aspectos. Trata-se de instrumento capaz de imprimir nova abordagem às discussões públicas das quais exsurge, criando uma nova relação entre povo e Estado. Em uma dinâmica baseada em direitos fundamentais do povo e que reconhece princípios democráticos vinculantes e determinantes da conduta do Estado.

Sabendo que a normas constitucionais são fundamentais por serem estabelecidas pela “vontade nacional”, e que todas as partes do governo dependem da nação (SIEYÈS, 2009), o processo de concretização da Lei Fundamental implica na conformação dos poderes delegados (inclusive o Legislativo) aos desideratos constitucionais (SILVA, 2012), pelo que o processo legislativo há de manter-se fiel ao comando democrático, expandindo a participação popular e aprofundando a correspondência entre as políticas públicas e os anseios legítimos do povo.

Há uma disfuncionalidade no sistema político: o povo transfere o poder ao Estado, que age em dissonância com os interesses da população. Assim, esvazia-se a justificativa da democracia, porque a esfera pública tutela os interesses hegemônicos, não tutelando os interesses gerais, como esperado.

No esforço de evitar esse desvio, a democracia assume novas feições, notadamente no âmbito do Direito Ambiental e do Urbanístico, introduzindo mecanismos de participação cidadã direta na chamada gestão democrática das cidades.

Mesmo com instrumentos garantidores da democracia participativa, dentre os quais: debates, audiências e consultas públicas (BRASIL, 1987), uma questão se impõe: de que servem os debates, audiências e consultas públicas se as manifestações do povo não são consideradas?

A gestão democrática da cidade e os mecanismos do Estatuto da Cidade para a ampliação da discussão pública “têm se mostrado de duvidosa eficiência e resultados práticos, quase sempre manipulados por grupos de interesse que pouco levam em conta a opinião da maioria do eleitorado ou dos municípios” (AMARAL FILHO, 2004, p. 264).

Todas as opiniões, argumentos e interesses defendidos por ocasião das discussões públicas submergem no secretismo decisório do Estado sem que ao menos uma resposta seja dada aos participantes e à sociedade.

Desse modo, todo e qualquer empenho em prol de uma democracia melhor, maior e mais efetiva fenece, pois embora a discussão tenha sido pública, a decisão segue distante da vontade popular direta.

A gestão democrática como fórmula basilar no planejamento territorial (compreendidos os aspectos ambientais e urbanos – indissociáveis) exige a efetiva participação da população, especialmente nas audiências públicas, reuniões

em que “se deveria extrair a verdadeira aplicação do princípio urbanístico da distribuição das mais-valias, no sentido de que todos possam receber os benefícios da urbanização onde se identifique sua falta” (SALEME, 2018, p. 279). Veja-se que o próprio Direito Ambiental – tal qual o Urbanístico – representa limites à propriedade privada e condicionantes às ações dos particulares e dos entes públicos (estes, servidores da vontade daqueles).

Ainda sobre as contingências da participação popular na gestão da cidade, seguem as preleções de Saleme (2018, p. 278): “a opinião pública deve ser antecipada por uma informação adequada. As informações fornecidas devem embasar os cidadãos antes de tomarem uma decisão” e, destacando a falta de consciência da importância da participação da população: “grande parte dela não tem acesso às relevantes informações para que se tenha uma opinião pública adequada aos interesses coletivos e não voltada a interesses privados” (SALEME, 2018, p. 279).

Visando a suprir essa lacuna, os relatórios de ponderação constituirão um sólido banco de dados cujas informações poderão ser consultadas livremente (publicidade) e deverão ser divulgadas amplamente (transparência ativa). Para além dos efeitos esperados quando da discussão pública em si, o relatório de ponderação fornecerá elementos que qualificam a participação, explicitando o modo pelo qual decide a autoridade pública acerca das questões urbanas candentes.

O meio pelo qual as decisões políticas – precedidas de discussões públicas – podem se tornar racionais e adequadas aos anseios da comunidade é justamente pela ponderação atenta de todo o teor debatido. Já a maneira de provar e assegurar tal fundamental ponderação é pela divulgação tanto dos aspectos suscitados quanto da sua hierarquização no processo decisório, ou seja, por meio de relatório de ponderação. Esse é o conteúdo essencial do relatório de ponderação de discussão pública, instrumento complementar e indispensável à gestão democrática das cidades.

Para a compreensão do instituto do relatório de ponderação de discussão pública, é necessário analisar seu conteúdo e forma. O relatório de ponderação de discussão pública, numa definição mais sistemática, é o relato expositivo, detalhado, do funcionamento da instância participativa, do exercício das atividades democráticas numa determinada ocasião. Deve apresentar-se por escrito, endereçado ao autor da fala, subscritor da manifestação e mesmo ficar à disposição de todos, e pelos modos de se efetivar transparência ativa. Seu contexto compreende o registro em tópicos das principais atividades desenvolvidas, indicando os resultados parciais e totais, destacando os aspectos acolhidos e rejeitados e seus porquês. Esses motivos decisórios seguem o prisma da viabilidade e interesse público, não pela atribuição de valor positivo ou negativo em abstrato. Também

expõe o cronograma de trabalho de todo o período com quadros, dados estatísticos (diagnósticos e de projeções), tabelas e textos, incluindo redução a termos daquilo quanto foi dito oralmente.

Dentre as finalidades do relatório de ponderação de discussão pública, além de garantir participação popular no Direito Urbanístico, está o aproveitamento efetivo das informações tratadas no evento para os trabalhos de democracia participativa de criação das políticas públicas. O relatório de ponderação de discussão pública contribui para decisões racionais/argumentativas – inclusive com controle popular e até jurisdicional – aumentando o grau de coerência, transparência e legitimidade do modo de agir do Estado, uma vez que a autoridade pública se fundamenta no interesse das pessoas.

Tal qual os planos de ordenamento urbano regulam o processo urbanístico considerando o modo e o quando da concretização do modelo territorial por eles desenhado, preocupando-se com a execução concreta de suas previsões (CORREIA, 2008), o relatório de ponderação cuida da operabilidade da participação popular e sua determinação sobre as prescrições normativas, também a partir da realidade dos cidadãos, seus problemas e interesses concretamente experimentados.

Remetendo às considerações sobre a democracia, o relatório de ponderação de discussão pública expressa um procedimento concebido para vincular a formação da vontade estatal aos interesses e valores do povo, genuinamente expressados. Assim, o relatório funciona como um mecanismo de correção das políticas públicas e ênfase do princípio democrático.

Quanto à elaboração do relatório de ponderação de discussão pública, deve-se atentar para os seguintes procedimentos:

- a. Abster-se de transcrever a competência formal das unidades administrativas já descritas nas normas internas definidoras ao ensejo do início da discussão pública (salvo para evidenciar a impertinência temática);
- b. Relatar apenas as principais atividades desenvolvidas (tanto pelo órgão público como pelos participantes da sociedade);
- c. Evitar detalhamento excessivo das tarefas executadas pelas unidades administrativas subordinadas;
- d. Expor a apresentação de todas as manifestações ocorridas, com completude (sem omissões) e concisão, expondo seus autores (e, quando declarados, os seguimentos pretendidos com a contemplação dos interesses);
- e. Priorizar a exposição satisfatória (no sentido explicativo) dos argumentos (fáticos e jurídicos) relativos a cada uma das manifestações em sua

confirmação ou contraposição, evidenciando claramente os porquês do acolhimento ou rejeição das propostas formuladas (sem jamais proceder à valoração subjetiva, mas antes, de forma pontual e objetiva, promover o fundamento da decisão) – equacionamento (das questões e respostas; problemas e alternativas; discussões e decisões);

- f. Apresentar dados agregados, grandes metas realizadas e problemas abrangentes que foram solucionados;
- g. Destacar propostas que não foram concretizadas, identificando as causas e indicando as prioridades para os próximos eventos; e
- h. Gerar relatório final consolidado, limitado, se possível, ao máximo de 10 páginas para o conjunto da discussão (preferencialmente por temas).

Conclusão

O relatório de ponderação de discussão pública cuida de promover articulação entre a democracia representativa e participativa na medida em que vincula (obriga) os agentes públicos a efetivamente considerarem os anseios populares, num exercício de igualdade material.

Por todos os fundamentos, o relatório de ponderação representa a garantia do direito de participação, pois preenche de sentido a discussão pública e combate o esvaziamento do conteúdo substancial da democracia, quer no ambientalismo, quer no urbanismo.

Apresentado o relatório de ponderação de discussão pública em Portugal, focando em seus aspectos mais relevantes, esgota-se o objetivo do estudo que evidencia a necessária articulação entre elementos teóricos e práticos para a democracia, dentre os quais é exemplo o importante instrumento do relatório de ponderação de discussão pública.

Para aferir a autenticidade das políticas públicas, é necessário verificar sua origem, ou seja, se provém do povo; todavia, pela via da democracia representativa/indireta esse critério pode ser apenas formalmente atendido. Destarte, também é necessário que os procedimentos atendam ao requisito de participação, ofertando meios aos cidadãos que, se resumidos ao “voto”, também não permite verificar a legitimidade das políticas públicas.

A participação popular é a regra na defesa do ambiente e na conformação das cidades, o princípio imanente a toda conformação jurídica da sociedade e do Estado.

A questão é o dever do poder público levar em consideração o que dizem os cidadãos. Consideração essa sempre contexto-dependente, avaliando a forma, o teor e a situação (pertinência) em que se deu a vocalização (manifestação/

participação). Portanto, evidencia-se a importância do relatório de ponderação de discussão pública como instrumento promotor de maior, e mais efetiva, participação popular.

O Estado deve assumir o dever específico de considerar o povo na concreteza expressa pelos interesses de quaisquer manifestações exaradas no âmbito das discussões públicas, precisamente por meio do relatório de ponderação de discussão pública. Uma elementar obrigação para que a participação popular não se afigure como presença fantasmagórica, solapando integridade ao conceito de povo, comprometendo a completude conceitual e material do poder popular.

Para tanto, o relatório de ponderação de discussão pública se apresenta: documento resultante do processo de discussão compreendendo debates, audiências e consultas públicas que, registrando cada uma, e todas as manifestações havidas no ensejo, identificando seus autores, tema, assunto, proposta, crítica, sugestão, problema ou qualquer outra expressão; declarando pertinência, cabimento, acato ou recusa; expondo pormenorizada e individualmente as razões da decisão; responde ao interessado diretamente, além de publicizar todas as informações decorrentes, como requisito de validade e eficácia da deliberação; sob risco de responsabilização funcional e pessoal dos agentes públicos envolvidos, sejam eles diretamente implicados na sua execução ou superiores hierárquicos (responsáveis solidariamente). A par das sanções administrativas, também se recomenda controle jurisdicional para maior efetividade do instrumento, tal qual dispõe o ordenamento jurídico português.

Os embasamentos teóricos para a introdução do relatório de ponderação de discussão pública no ordenamento jurídico brasileiro são a *soberania popular*, *princípios gerais da administração pública* e *dever geral de fundamentação do Estado*.

Trata-se de ferramenta hábil a adaptar os princípios com os casos concretos para uma maior eficácia do sistema político, na medida em que afasta o recobrimento das decisões e estabelece monitoramento da efetividade da participação popular no contexto em que é mais sensível: o urbano. A utilidade do relatório de ponderação de discussão pública também se mostra ao permitir testar a coerência das políticas públicas ambientais e municipais. A introdução e prática do instrumento tem função moralizadora da política, ao desvelar os critérios decisórios determinantes das ações do Estado, e, eventualmente, expor o hiato entre intenção (narrativa) e atuação (práticas efetivas).

Referências

- AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 2. ed. São Paulo: Método, 2011.
- AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. Da gestão democrática da cidade. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coord.). **Estatuto da cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 259-267.
- ARAGÃO, Alexandra. A governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida? In: **A Constituição Europeia: estudos em homenagem ao professor doutor Lucas Pires**. Coimbra: FDUC, 2005. p. 105-166.
- BAZOLLI, João Aparecido; DELGADO, Cecília Maria Neves. Análise comparada da participação popular em planos de ordenamento do território: estudo empírico brasileiro e português. **Revista de Políticas Públicas**, v. 19, n. 2, p. 423-434, jul./dez. 2015.
- BRASIL. **Lei n. 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938compilada.htm. Acesso em: 16 jun. 2020.
- BRASIL. CONAMA. **Resolução n. 001, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 16 jun. 2020.
- BRASIL. CONAMA. **Resolução n. 009, de 03 de dezembro de 1987**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>. Acesso em: 16 jun. 2020.
- BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://bit.ly/343hNfv>. Acesso em: 15 jun. 2020.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em: <http://bit.ly/2pvv6Gw>. Acesso em: 15 jun. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3540/MC, de 1º de setembro de 2005. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/adi3540-MC.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2020.
- BRITTO, Marcel; OLIVEIRA, Celso Maranhão de. Participação popular e decisão política: uma crítica à ausência de justificativa do poder público. **Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental**, v. 8, p. 688-712, 2019.
- BRITTO, Marcel; OLIVEIRA, Celso Maranhão de. Democracia e a crise da pandemia: de ‘topói’ à distopia. In: VALENCIO, N.; OLIVEIRA, C. M. (orgs.). **COVID-19: crises entremeadas no contexto de pandemia (antecedentes, cenários e recomendações)**. São Carlos/SP: UFSCar/CPOI, 2020. p. 355-370.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CÂMARA MUNICIPAL DE COIMBRA. **Relatório de ponderação dos resultados da discussão pública do plano diretor municipal de Coimbra**. 2013. Disponível em: <http://bit.ly/37hMXBS>. Acesso em: 15 jun. 2020.

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português e da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes et al. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2014.
- CORREIA, Fernando Alves. **Manual de direito do urbanismo**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2008.
- CORREIA, Fernando Alves. Evolução do direito do urbanismo em Portugal de 2012 a 2017. **Revista CEDOUA**, ano 21, n. 41, p. 09-25, 2018.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Abril Cultural, Brasiliense, 1984.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1994.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- HOLZ, Sheila. O direito à participação no planeamento urbano em Portugal: um diálogo entre o direito e a sociologia. **Revista CEDOUA**, ano 20, n. 39, p. 40-70, 2017.
- HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.
- INE. Instituto Nacional de Estatística. **As novas unidades territoriais para fins estatísticos: NUTS 2013**. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2QB9RhF> . Acesso em: abr. 2020.
- LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 151-226.
- MACHADO FILHO, Aires da Mata. **Dicionário ilustrado Urupês**. 7. ed. São Paulo: Gráfica Urupês, 1970.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal comentada e legislação constitucional**. 5. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.
- OLIVEIRA, Celso Maran de. Instrumentos urbanísticos de participação pública no Brasil e em Portugal. In: FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques (Coord.). **Direito ambiental contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 141-176.
- OLIVEIRA, Celso Maran de et al. **Democracia participativa no direito urbanístico**. São Carlos: EdUFSCar, 2016.
- OLIVEIRA, Celso Maran de et al. **Cidades (i)legais: análise comparativa dos conflitos ambientais urbanísticos em São Carlos – Brasil e Coimbra – Portugal**. São Carlos: CPOI/UFSCar, 2019.

- OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce. A ponderação entre o interesse comunitário e o interesse público: equipamento público em baldios comentário ao acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, 6ª Secção, de 17 de maio de 2016, proferido no processo 1118/09.0TBCHV, G1. S1 (relator Pinto de Almeida). **Cooperativismo e Economia Social (CES)**, n. 39, 2016-2017.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Portugal: território e ordenamento**. Coimbra: Almedina, 2009.
- OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Lisboa: Almedina, 2011.
- PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: Parlamento Português, 1976. Disponível em: <https://bit.ly/2OusZLP>. Acesso em: abr. 2020.
- PORTUGAL. **Lei n. 85, de 31 de agosto de 1995**. Decreto de participação procedimental e da acção popular. Disponível em: <https://bit.ly/37fZ5TT>. Acesso em: 21 abr. 2020.
- PORTUGAL. **Lei n. 31, de 30 de maio de 2014**. Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. – LBPSOTU. Disponível em: <https://bit.ly/37ljKpC>. Acesso em: 15 abr. 2020.
- PORTUGAL. **Decreto-Lei n. 4, de 07 de janeiro de 2015**. Código do procedimento administrativo. 2015a. Disponível em: <https://bit.ly/32UgmPe>. Acesso em: 26 abr. 2020.
- PORTUGAL. **Decreto-Lei n. 80, de 14 de maio de 2015**. Aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro. 2015b. Disponível em: <https://bit.ly/2KyGnwY>. Acesso em: 21 abr. 2020.
- PUPIN, Patrícia Lopes Freire; BORGES, Ana Claudia Giannini; BRITTO, Marcel. Publicização dos planos municipais e intermunicipais de resíduos sólidos do estado de São Paulo. **Estudos Geográficos**, Rio Claro, v. 16, p. 46-63, jul./dez. 2018.
- REYDER, Carina Angélica Brito. **Avaliação de impacto legislativo: a tradição histórica de justificação das decisões legislativas nos Estados Unidos e as iniciativas incipientes no Brasil**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.
- ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: FAPESP/NOBEL, 1997.
- ROLNIK, Raquel. Planejamento e gestão: um diálogo de surdos? In: CEPAM. **Estatuto da cidade**. São Paulo: CEPAM, Fundação Prefeito Faria Lima, 2001. p. 115-120.
- SAAD, Amauri Feres. **Do conceito de controle da administração pública no direito administrativo brasileiro**. 2016. Tese (Doutorado em Direito), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.
- SALEME, Edson Ricardo. **Comentários ao estatuto da cidade: com destaque às leis n. 11.977/2009, n. 12.587/2012, n. 12.608/2012, n. 13.089/2015 e n. 13.465/2017**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.
- SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?** 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2009.
- SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Virgílio Afonso da. Direitos fundamentais e liberdade legislativa: o papel dos princípios formais. In: CORREIA, Fernando Alves **et al.** (Orgs.). **Estudos em homenagem ao Professor Doutor José Joaquim Gomes Canotilho**, Coimbra, v. 3, p. 915-937, 2012.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

TOAZZA, Vinícius Francisco; SANTIN, Janaína Rigo. Princípio da participação, consensualismo e audiências públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 54, p. 207-231, out./dez. 2013.