



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
3ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre

Rua Manoelito de Ornelas, 50 - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90110230 - Fone: (51) 3210-6500 - Email: frpoacent3vfaz@tjrs.jus.br

AÇÃO POPULAR Nº 5205519-19.2023.8.21.0001/RS

AUTOR: MARIA DO CARMO DUARTE DE BITTENCOURT

AUTOR: JOSE ANTONIO BRUNO KNOB

AUTOR: JOAO FARIAS ROVATI

AUTOR: AMANDA ANGELICA GONZALES CARDOSO

RÉU: PREFEITO - MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE - PORTO ALEGRE

RÉU: MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

DESPACHO/DECISÃO

Recebo a emenda da inicial (evento 9, EMENDAINIC1), determinando a inclusão do Secretário Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) no polo passivo da lide.

Trata-se de Ação Popular ajuizada em face do Prefeito Municipal de Porto Alegre, do respectivo Município, do Secretário Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), por meio da qual a parte autora pretende a declaração de nulidade de Portarias do Município que realizaram prorrogações dos mandatos dos integrantes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental - CMDUA, eleitos para o biênio 2018/2020, bem como das decisões tomadas pelo CMDUA a partir de julho de 2020; o reconhecimento da nulidade da resolução tomada na Reunião Ordinária nº 2944/2022, com a permissão de ingresso e a manifestação dos participantes interessados em todas as sessões do CMDUA, e não apenas uma ao mês; e a condenação do réu a realizar as sessões do CMDUA de forma presencial, a fim de viabilizar a participação dos membros da sociedade que não possuem acesso à *internet*.

Em sede de liminar, busca a total suspensão do funcionamento do CMDUA até que ocorram eleições e a posse dos novos conselheiros; permissão aos participantes de ingresso e de fala em todas as sessões do CMDUA; e a determinação para que a parte requerida providencie a realização de reuniões presenciais, ou, subsidiariamente, que realize de forma híbrida (virtual e presencial), fornecendo os meios necessários para que os interessados possam se manifestar na reunião (evento 1, INIC1).

Em síntese, após discorrer acerca do o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (SMGP), que é regulado pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre/RS (Lei Complementar nº 434/99), informa a parte autora a existência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), criado com o objetivo de possibilitar a participação popular na gestão democrática das questões de ordem urbana e ambiental da cidade.

Conforme relatado, o referido conselho, nos termos da LC nº 434/99, é composto por 28 (vinte e oito) membros titulares e seus suplentes, designados pelo Prefeito, com renovação bienal. As representações das entidades não-governamentais devem ser alteradas em três fóruns específicos a serem realizados por ocasião das Conferências Municipais do Plano Diretor. Já a escolha dos representantes das Regiões de Gestão do Planejamento *ocorrerá nas respectivas regiões, através de convocação de plenárias da comunidade, e o representante da Temática do Orçamento Participativo será escolhido em plenária do Orçamento Participativo*. Ou seja, há previsão legal de eleições periódicas para a escolha dos representantes que compõem o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA).

Não obstante, informa a parte autora que todos os atuais integrantes do conselho, exceto os conselheiros governamentais, tomaram posse ainda em 2018 para um mandato de dois anos, conforme a Portaria 213, de 15/06/2018, sem que até então tenha havido a convocação de novas eleições para os representantes não governamentais e da sociedade civil. Como afirmado, em 03/jul/2020, por meio da Portaria nº 215 do Executivo Pessoal do Município de Porto Alegre, houve a prorrogação do exercício do mandato dos membros do CMDUA até 31/12/2020, com a justificativa de *impossibilidade de realização de pleito eleitoral decorrente da calamidade pública do novo Coronavírus (COVID-19) no Município de Porto Alegre/RS*.

Depois disso, ainda houve novas prorrogações pelas Portarias nº 365/20 (até 01/05/2021), nº 272/21 (até 01/05/2021), nº 361/2022 (até 31/12/2022), nº 991/22 (31/12/2023), sendo que essas duas últimas sem a expressa indicação da justificativa, de modo que os mandatos que deveriam ter encerrado em maio de 2020 acabaram por ser prorrogados por mais três anos e meio, somando cinco anos e meio de exercício da função, o que inclusive tem sido objeto de reclamação de alguns dos próprios conselheiros. Nesse contexto, argumenta a parte



autora que estaria a haver afronta às normas aplicáveis, mais especificamente as do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) e as do Estatuto das Cidades, prejudicando, assim, a adequada participação popular na gestão da cidade.

De outro lado, após informar que a Prefeitura Municipal vem tentando alterar o modo de funcionamento do conselho para restringir a participação popular - o que inclusive gerou o ajuizamento de ação civil pública - reclama a parte autora que no dia 28 de julho de 2022, durante a Reunião Ordinária nº 2944/2022 - CMDUA, foi aprovada a restrição de acesso e fala à participação popular, que passou a ser autorizada a ocorrer somente uma vez ao mês, e isso ainda em reuniões virtuais e sem o direito de uma nova manifestação após o término do seu tempo de fala, o que considera ser *um vertiginoso ataque à gestão democrática da cidade, contrariando todas as normativas e o axioma geral que rege o Estatuto das Cidades e a PDDUA de Porto Alegre*.

Em seguida, tece argumentos acerca da nulidade das portarias de prorrogação de mandato do conselho municipal (CMDUA), discorrendo sobre a incompetência da Prefeitura de Porto Alegre em prorrogar as eleições, havendo consequentemente também vício de forma, já que as prorrogações não poderiam se dar por mera portaria. Ainda, alega a ilegalidade do objeto e a inexistência de motivos, especialmente porque a pandemia COVID-19 não mais vem prejudicando eleições, a exemplo das ocorridas nos anos de 2020 e 2022 (municipais e presidenciais), bem como porque o fato de estar em pauta novo Plano Diretor não justificaria as prorrogações até 2023 dos mandatos dos conselheiros.

Nesse viés, traz os fundamentos acerca da ilegalidade da restrição à fala dos participantes nas reuniões do CMDUA, sem possibilidade de livre ingresso de terceiros e com a redução para somente uma sessão mensal, circunstâncias que estariam a prejudicar o pleno exercício da cidadania e o controle direto das atividades da administração pública, em detrimento das diretrizes do Estatuto das Cidades e na Lei do Plano Diretor, inclusive sendo a tal resolução tomada uma afronta ao próprio Regimento Interno do CMDUA, que permite a participação de terceiros em toda e qualquer sessão, bastando a prévia inscrição para tanto. Somado a isso, argumenta que a realização de sessões exclusivamente por meio digitais, sem o livre acesso de participantes na sala virtual, acaba prejudicando justamente a participação dos mais necessitados da atenção do Poder Público, uma vez que o acesso à *internet* não é universal na cidade de Porto Alegre, havendo impossibilidade técnica, em *evidente atentado ao conceito de cidadania e participação popular*. De qualquer forma, sustenta que seria formalmente nula tal deliberação, tendo em vista que não estaria motivada para o regular andamento das atividades do conselho, mas, sim, visando ao cerceamento do direito de manifestação de uma pessoa específica, qual seja, uma delegada eleita na Região 08 (RGP 08), situação em que, sendo a fala desta delegada prejudicial ao conselho, deveria ter ocorrido a retirada da fala ou a suspensão da sessão, como determina o respectivo regulamento, e não a criação de uma norma arbitrária.

Quanto à tutela provisória de urgência, assevera que as decisões tomadas pelo conselho após as prorrogações dos mandatos, por serem ilegítimos, são ilegais, de modo que, com a manutenção dos conselheiros nas atuais deliberações, acabará acarretando a nulidade do novo plano diretor que está em debate, se vier a ser aprovado, havendo uma representatividade inadequada e um cerceamento da livre participação popular, que é exatamente o que se deve prezar nesse momento de tamanha importância para a cidade, a justificar, assim, a suspensão das atividades do conselho e a realização de novas eleições, permitindo, após a posse dos novos conselheiros e a retomada dos trabalhos, o ingresso e a fala dos participantes em todas as sessões, a serem realizadas de forma presencial ou ao menos de forma híbrida (virtual e presencial).

É o breve relato.

Passo a decidir.

A presente ação popular está fundada na Lei nº 4.717/65, que prevê em seu o artigo 1º que *qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos*.

E à vista dos documentos anexados com a inicial (evento 1, OUT15 e evento 1, OUT25), vê-se estar demonstrada a legitimidade dos autores AMANDA ANGELICA GONZALES CARDOSO e JOSE ANTONIO BRUNO KNOB.

Quanto aos demais (Maria do Carmo e João), deverão anexar as certidões de regularidade perante a Justiça Eleitoral, no prazo de 15 dias, sob pena de serem excluídos da lide.

Dito isso, passo desde logo ao exame do pedido liminar.

Como acima registrado, a ação popular, prevista no art. 5º, inciso LXXII, da Constituição Federal, regulamentada pela Lei Federal 4.717/65, destina-se à invalidação, a pedido de qualquer cidadão, de ato ilegal ou lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico ou cultural.

No magistério de André Ramos Tavares:

“A ação popular é um instrumento de participação política no exercício do poder público, que foi conferido ao cidadão pela Constituição, o que se dá por via do Poder Judiciário, e que se circunscreve, nos termos constitucionais, à invalidação de atos ou contratos praticados pelas entidades indicadas nas normas de regência (Constituição e lei específica), que estejam maculados pelo vício da lesão ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico ou cultural”

Na hipótese em testilha, o ato lesivo ao patrimônio público gira em torno das prorrogações feitas pela Município de Porto Alegre na formação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), bem como da alteração de normas atinentes à realização das sessões designadas e a participação nelas dos interessados.

Quanto aos danos, estão entrelaçados ao pleno exercício da cidadania e o controle direto das atividades da administração pública, em detrimento das diretrizes do Estatuto das Cidades e na Lei do Plano Diretor, que estabelecem um acesso democrático dos cidadãos, com a participação nos conselhos criados para auxílio e gestão das questões de ordem urbana e ambiental do município.

E iniciando com o exame da alegação referente à ilegalidade das prorrogações, é necessário fazer uma observação importante.

Como relatado na inicial, alguns dos próprios conselheiros, sentindo-se desconfortáveis, estão a questionar a não realização das eleições periódicas, inclusive pondo em dúvida a validade da continuidade dos mandatos.

Nesse sentido, é que passa a ser realmente relevante reproduzir, exemplificativamente, algumas das considerações consignadas em atas das sessões.

Mark Ramos Kuschick, representante titular da Sociedade de Economia do Rio Grande do Sul - Socecon/RS, ao considerar que a última prorrogação foi inesperada, fez a seguinte ponderação:

Eu acompanhei as reuniões durante todo ano e supunha, imaginava, tinha como certo que nós teríamos um processo eleitoral de renovação as representações, conforme prevê a legislação e a estrutura legal que nos coloca em funcionamento. Nós estávamos em recesso e eu fui surpreendido pela portaria de prorrogação dos mandatos até o dia 31/12/2023. Como eu imaginava que haveria eleições me surpreendi, porque nós estamos em um conselho municipal composto por conselheiros e por conselheiras, eu supunha que uma decisão desse porte pelo menos passaria pela decisão conversada, dialogada entre conselheiros e conselheiras deste nosso Conselho. Como isso não ocorre e houve essa recondução, eu acho que isso descaracteriza muito o nosso Conselho na sua função de diálogo. E eu acho que pelo menos nós deveríamos ter realizado uma sessão plenária para discutir esta temática, onde poderia se decidir ou não pela recondução, mas o Conselho teria sido chamado e participado no encaminhamento de alguma decisão. Esse tipo de decisão impositiva que aconteceu fere, no meu ponto de vista, a representação da cidadania em um processo de discussão do nosso Plano Diretor e desabilita o nosso CMDUA.

Na mesma esteira, foi a declaração do conselheiro Felisberto Seabra Luisi (Titular), Região de Gestão de Planejamento Um – RGP:

A minha colocação, a minha intervenção neste período de Comunicação, vai no mesmo sentido da intervenção do Mark. Eu também entendo que o nosso mandato está há muito encerrado, as prorrogações apenas exararam um processo de eleição. A gente entende a justificativa de que estamos no período da revisão do Plano Diretor, mas isso não poderia afetar o processo eleitoral e a mudança ou a recondução de alguns conselheiros pela via eleitoral. A gente durante o ano propôs algumas alternativas de processo eleitoral, mesmo durante a pandemia, que a gente pudesse usar as urnas eletrônicas do Tribunal Regional Eleitoral, ter o apoio do Ministério Público, para que a gente pudesse ter uma eleição transparente e que pudesse eleger onselheiros comprometidos e que pudessem contribuir. Eu entendo, eu também me sinto muito mal, no sentido de que o meu mandato já terminou há quase 2 anos. Então, eu entendo que seria importante a gente avaliar isso. E também peço aos demais pares deste Conselho que também avaliem bem esse aspecto, porque me parece que nós ferimos à morte a questão da nossa legitimidade e também a legalidade para sermos conselheiros [...].

Ainda, Hermes de Assis Puricelli (Titular), Sindicato dos Arquitetos do Estado do Rio Grande do Sul – Saergs:

[...] a minha entidade entende que o Conselho não tem legitimidade para se autodeclarar na prorrogação, nem o Prefeito teria. Então, eu peço que sejam encaminhadas as eleições imediatamente. Não é a primeira vez que há mudança de um governo e que passa a revisão do Plano Diretor de uma gestão do Conselho para outra e nem vai ser a última. Esse argumento é o argumento, no meu entendimento, casuístico, oportunista. E para encerrar, Secretário, nós tomamos posse em 25 de junho de 2018, nós vamos para o quinto ano de Conselho. A revisão do Plano Diretor não vai parar, se tiver que dar uma sustada, que dê uma sustada. Eu fui olhar nas atas, deve ter mais

de duas dezenas de falas sobre as eleições, pedindo as eleições. Não dá para argumentar que não houve oportunidade, que não teve prazo, porque nesse meio tempo tivemos eleições municipais e federais. E para encerrar, com todo o respeito aos demais conselheiros, inclusive, ao Gomes, que defendeu essa ideia. Nós passamos recentemente por uma ideia de golpismo, que no meu ponto de vista essas ações vão contra a nossa frágil democracia, a tentativa de através de uma portaria passar por cima de uma lei com argumentos, que no meu ponto de vista é muito frágil. Se fosse assim todos os governos iam querer se autoprorrogarem para terminarem alguma atividade, alguma coisa que estaria fazendo. As eleições já deveriam ter acontecido há muito tempo. Então, inclusive, há a possibilidade, não da minha entidade por enquanto, mas de outras pessoas de fora da Prefeitura entrarem com uma ação contra essa medida do Prefeito. E eu estou fazendo um alerta, e eu considero ou não me considero mais Conselheiro, embora eu vá participar destas reuniões, porque o nosso mandato já acabou, Secretário. Não tem como com qualquer desculpa, qualquer pretexto, eternizar um mandato de Conselho, o Conselho é muito maior do que nós todos, que a Prefeitura, que o atual Prefeito ou aos prefeitos anteriores. Eu apelo aos conselheiros que façam uma... Me falta o termo, mas que chamem à sua consciência que é assim que se acaba com a democracia. No primeiro momento se acha legal aumentar mandato, no segundo momento se acha que pode cancelar algumas coisas e no terceiro momento acabou a democracia [...].

Mais à frente, ao resolver retirar-se da sessão, o referido conselheiro ainda afirmou que a reunião *não tem validade e, infelizmente, vai ter que ser judicialmente invalidada ou não, como sempre.*

Como visto, dos trechos acima é possível extrair o entendimento existente entre os próprios conselheiros no sentido de que não mais detêm legitimidade na representação do conselho municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, cujas decisões deveriam ser invalidadas.

E essa questão é crucial, pois, se a função de conselheiro é exercida a partir do interesse dos representantes da sociedade e de instituições em se candidatar à atividade, submetendo-se a um processo de eleição, e estando a se questionar a legitimidade dos mandatos em razão de a prorrogação ter sido imposta de forma arbitrária e unilateral, inclusive sem a prévia deliberação do próprio conselho, há, assim, a presença de indícios que permitem visualizar a possibilidade de que venha a ser reconhecida a pretendida ilegalidade.

Aliás, fica evidente que essa resistência de alguns dos conselheiros em continuar a participação no conselho inevitavelmente acaba por prejudicar um debate pleno, democrático e com uma representativa que se mostre adequada em relação aos cidadãos, cidadãs e das entidades da sociedade civil, o que, portanto, põe em risco a validade das decisões tomadas.

Ademais, há, de fato, expressa previsão em norma legal (LC 434/99 - PDDUA), inclusive se tratando de uma lei complementar - que, por sua força normativa, possui peculiaridades próprias e procedimento diferenciado de elaboração - estabelecendo claramente a renovação bienal, cujas eleições devem ocorrer em fóruns específicos e em plenárias da comunidade e do orçamento participativo (artigo 40 / evento 1, OUT26).

Logo, impor prorrogações por meio de portadorias, desconsiderando a previsão de necessidade de processo eleitoral, é uma circunstância que vem a corroborar a probabilidade do direito alegado, no sentido da presença de invalidade quanto à competência e ao vício de forma.

Do mesmo modo, quanto aos motivos, vê-se que inicialmente, por ocasião do contexto da pandemia do Covid-19, houve realmente a publicação de portaria de prorrogação em razão da inviabilidade de se realizar o processo eleitoral, o que, dadas as circunstâncias, não aparenta alguma irregularidade (evento 1, PORT19).

Entretanto, como é de conhecimento público, a pandemia do Covid-19 teve seu início no ano de 2020, alcançando seu pico de casos de infecção no primeiro semestre de 2021, levando à necessidade de edição de normas de isolamento e distanciamento social, tal como ocorreu no Rio Grande do Sul ao ser adotado o sistema de bandeiras e protocolos regionais.

Entretanto, aproximando-se do ano de 2022, com a redução no número de infecções e óbitos, houve o relaxamento das normas de isolamento, que foram paulatinamente substituídas por regras mais brandas de distanciamento social e de monitoramento, visando, assim, apenas a impedir o aumento da propagação do coronavírus e permitindo o regular andamento das circulação de pessoas nas suas atividades comerciais, laborais, esportivas etc.

Não mais subsistia, a partir daí, normas que fossem rigorosamente aptas a impedir a realização de eleições, tanto que, de fato, foram realizadas as eleições regulares em 2022 para escolha dos representantes em cargos eletivos (Presidente da República, Deputados Federais e Estaduais, Senadores e Governador), inclusive em dois turnos, na forma da lei eleitoral.

Feitas essas considerações, observo que a portaria que prorrogou os mandatos do conselho até 31/12/2023 tem data de publicação em 26 de dezembro de 2022 (evento 1, PORT22), contexto em que, como dito acima, não mais havia razão para postergar eleições sob justificativa de crise sanitária (pandemia).

A julgar pelos esclarecimentos feitos pelo Presidente do Conselho em sessão realizada em janeiro de 2023, a prorrogação foi necessária para que não se perca *todo aquele preparo que foi dado aos conselheiros*, que atualmente estariam *muito capacitados para contribuírem*, assunto que, portanto, foi levado ao *Prefeito e foi*

acatado, ou seja, a iniciativa partiu do atual presidente da comissão com outros conselheiros, sendo, assim, um ato praticado por eles próprios com a ratificação do Prefeito Municipal (vide pág. 07 do evento 1, ATA17).

E, nesse contexto, basta que se reitere que a necessidade de eleições periódicas está prevista em lei complementar que regulamenta o conselho, não se tendo informação de norma que tivesse expressamente autorizado a quebra desta obrigação legal, ainda que por vontade da presidência e por portaria municipal.

A propósito, havendo expressa previsão legal de eleições, de forma clara e objetiva, em princípio, não se pode dizer que se estaria diante de um fato que deixasse margem à discricionariedade, mediante um juízo de oportunidade e conveniência da administração pública, como se tal exigência oriunda da lei complementar fosse apenas uma faculdade a ser exercida ou não pelo interesse do administrador.

Nesse sentido, é oportuna a lição de DIÓGENES GASPARINI (Direito administrativo, Saraiva, 5ª ed., São Paulo, 2000, p. 87) acerca do conceito de discricionariedade:

“Discricionários são os atos administrativos praticados pela Administração Pública conforme um dos comportamentos que a lei prescreve. Assim, cabe à Administração Pública escolher dito comportamento. Essa escolha se faz por critério de conveniência e oportunidade, ou seja, de mérito. Há conveniência sempre que o ato interessa, convém ou satisfaz ao interesse público. Há oportunidade quando o ato é praticado no momento adequado à satisfação do interesse público. São juízos subjetivos do agente competente sobre certos fatos e que levam essa autoridade a decidir de um ou de outro modo.

(...)

A hipótese legal incumbe-se, em princípio, de indicar quando é possível essa atuação por meio das expressões: será facultado, poderá o Poder Público, ou outra da mesma natureza. Ante essa competência, a Administração poderá deferir; deferir com condições ou não deferir certo pedido que lhe fora feito por determinado administrado, já que se lhe permite avaliar a solicitação formulada segundo os referidos critérios e o interesse público do momento”.

Afora isso, há de se ressaltar que a Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade, insculpido no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, a partir do qual só poderá fazer o que a lei permite.

Na lição de Helly Lopes Meirelles:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar; sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (...).

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”, para o administrador público significa “deve fazer assim”. (in Direito Administrativo brasileiro 34ª edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2008. p. 89).

E neste aspecto, não se visualizando a existência de uma prévia autorização legislativa para as prorrogações - pelo contrário -, não parece ser o caso de cabimento delas por conveniência e oportunidade do administrador ou mesmo da presidência do conselho, mediante a edição de portaria.

Importante constatar, ainda, que não há justificativas nos últimos dois atos de prorrogação, por meio das quais se pudesse avaliar a legitimidade da quebra da exigência legal de eleições periódicas, o que denota uma aparente ausência de motivos para o ato, a evidenciar a possibilidade de se reconhecer a nulidade pleiteada.

Outrossim, deve-se igualmente atentar que a declaração de nulidade do ato administrativo nulo opera efeitos *ex tunc*, pois tende a alcançar as ações pretéritas, com o desfazimento dos atos inválidos e os efeitos daí decorrentes.

Os atos produzidos em afronta ao direito, impassíveis de convalidação e que não encontrem barreiras à invalidação, devem ser eliminados pela Administração Pública, a fim de que não mais acabem gerando seus efeitos.

A esse respeito, de Hely Lopes Meirelles assevera que:

[...] reconhecida e declarada a nulidade do ato, pela Administração ou pelo Judiciário, o pronunciamento de invalidade opera ex tunc, desfazendo todos os vínculos entre as partes e obrigando-as à reposição das coisas ao status quo ante, como consequência natural e lógica da decisão anulatória. Essa regra, porém, é de ser atenuada e excepcionada para com os terceiros de boa-fé alcançados pelos efeitos incidentes do ato anulado, uma vez que estão amparados pela presunção de legitimidade que acompanha toda atividade da Administração Pública. Como regra geral, os efeitos da anulação dos atos administrativos retroagem às suas origens, invalidando as consequências passadas, presentes e futuras do ato, tendo em vista que o ato nulo não gera direitos

ou obrigações para as partes; não cria situações jurídicas definitivas; não admite convalidação. No entanto, por força do princípio da segurança jurídica e da boa-fé do administrado, ou do servidor público, em casos excepcionais a anulação pode ter efeitos ex nunc, ou seja, a partir dela (Direito Administrativo Brasileiro, 20ª Edição, Malheiros Editores., p. 188/189).

E é aí, à vista da existência de elementos indicadores da possibilidade de irregularidades, que se vê necessário um aprofundamento da matéria e uma maior cautela quanto a permitir-se a continuidades de atos que tenham a aptidão de se tornarem inócuos.

Nesse ponto, tem-se a informação de que, atualmente, estão em tramitação inclusive os procedimentos atinentes ao novo plano diretor a ser implementado na municipalidade, e que, segundo consta, já vem sendo objeto de deliberações junto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA).

Outrossim, no presente caso é indiscutível a necessidade de se conferir a oportunidade de manifestação dos cidadãos antes de se deliberar as questões que dizem respeito à organização urbana e ao meio ambiente, nos termos que realmente prevê a Lei Complementar que regulamenta plano diretor do município (LC 434/99), bem como o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01), ao tomar como diretriz *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* (art. 2º, inc.II).

Assim, diante das considerações acima, concluo ser cabível a tomada de medidas que, cautelarmente, impeçam a concretização de atos cuja legalidade estão a ser questionados judicialmente.

Nessas medidas, incluem-se a suspensão dos efeitos das normas que venham a prejudicar o livre acesso de interessados em se manifestar a respeito das questões debatidas, respeitadas naturalmente as regras necessárias à manutenção da ordem nas sessões, em observância ao respectivo regimento.

Realmente não mais tem cabimento a designação de sessões exclusivamente virtuais quando já não subsistem as normas que determinam o isolamento ou mesmo o distanciamento social, tanto que há muito já se tem o fim do estado de emergência originado da pandemia do Covid-19.

Aliás, a manifestação de terceiros interessados em apenas uma vez por mês inevitavelmente acaba privando o direito de opinião na maior parte das questões que são deliberadas nas sessões que ocorrem numa periodicidade menor, causando, assim, afronta à gestão democrática que rege o bom andamento do conselho, o que, somado aos indícios de ilegalidade acima explicitados, autoriza a extensão das medidas cautelares também a essa deliberação apontada como arbitrária, a qual, ao que parece, teria realmente sido tomada a partir de um caso específico, o que, porém, não deve servir ao atropelo das regras mais elementares que conferem o direito de manifestação de interessados na oportunidade adequada e em tempo capaz de auxiliar ou mesmo interferir na tomada das decisões do órgão público.

Desse modo, entendo estarem presentes os requisitos necessários à concessão das medidas antecipatórias pleiteadas, mais especificamente a probabilidade do direito alegado e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, conforme previsão do artigo 300 do Código de Processo Civil.

Ante o exposto, estou por DEFERIR integralmente as medidas pleiteadas em sede liminar, determinando a suspensão do funcionamento do CMDUA até que ocorram eleições e a posse dos novos conselheiros, a ocorrer dentro do prazo máximo de 90 dias, com a publicação de edital também em prazo razoável, observadas as normas previstas na LC 434/99 e no respectivo regimento interno. Ainda, com a formação do novo conselho, deverá ser permitido aos participantes o ingresso e de fala em todas as sessões do CMDUA, devendo as reuniões ser realizadas de forma presencial ou híbrida (virtual e presencial), com o fornecimento dos meios necessários para que os interessados possam se manifestar nas reuniões, sob pena de aplicação de multa diária.

Determino a expedição de mandado de intimação, com urgência, dos requeridos, inclusive para que comprovem nos autos o cumprimento das determinações.

No ensejo, cite-se, nos termos da Lei nº 4.717/65, com o prazo de 20 dias (art.7º, inc.IV).

Sem prejuízo, dê-se vista ao Ministério Público.