



**PARECER n<sup>o</sup> 1118/2005**

**Processo n<sup>o</sup> 002.070567.04.2**

**Interessado: Secretaria do Planejamento Municipal**

**Assunto: Alteração de traçado viário. Instrumento jurídico. Eliminação parcial da Rua Francisco Vanzelotti e da área verde localizada na MZ 3 UEU 020, sendo absorvidas pela Escola Municipal de Ensino Fundamental Jean Piaget.**

**EMENTA: Incorporação de rua e de área verde à Escola Municipal. Alteração do desenho previsto pelo Plano Diretor. Alteração da classificação de bem de uso comum para bem de uso especial, na forma prevista pelo art. 99, do Código Civil. Instrumento legislativo deve ser a lei e, não, resolução do CMDUA.**

Solicita a Secretaria do Planejamento Municipal e o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental manifestação acerca do documento legal a instrumentalizar a eliminação parcial da Rua Francisco Vanzelotti e área verde contígua, para incorporá-la à Escola Municipal de Ensino Fundamental Jean Piaget.



Quanto ao mérito, houve manifestação favorável do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental que propõe a incorporação da área verde e trecho da referida rua à área da Escola, sem prejuízo da circulação no local. A SMAM manifestou-se favoravelmente, aduzindo que a praça já teve seus limites alterados pela Resolução nº 1408/92, adequando a construção do prédio escolar sobre a área verde. A área verde encontra-se integrada à área da Escola há vários anos e, em local próximo, existem duas outras praças. Consta, ainda, no processo abaixo-assinado dos moradores vizinhos favoráveis à incorporação da rua à área da Escola

A Assessoria Jurídica da SPM indicou Resolução do CMDUA como o instrumento hábil a operacionalizar a proposta, incidindo, na espécie, o parágrafo único, do art. 144, da LC nº 434/99.

É o relatório.

A competência do CMDUA encontra-se delimitada no art. 39, da Lei Complementar nº 434/99. Da exegese de seus incisos, especialmente, o inciso I<sup>1</sup>, depreende-se que o Conselho tem competência para aplicar a legislação municipal atinente ao desenvolvimento urbano, propor e opinar sobre ajustes e alterações do PDDUA. Ou seja, as resoluções são deliberações do colegiado que têm o objetivo de uniformizar a interpretação dos dispositivos legais ou, quando necessário, preencher lacuna, de forma a harmonizar e integrar

---

<sup>1</sup> Art. 39 – O órgão de integração do SMGP é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental – CMDUA -, que tem por finalidade formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, ao qual compete:

I – zelar pela aplicação da legislação municipal relativa ao planejamento e desenvolvimento urbano ambiental, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações do PDDUA; (...)



a legislação municipal. Com efeito, encontra-se no âmbito de sua competência propor, discutir e deliberar (inciso III) sobre projetos relativos ao desenvolvimento urbano ambiental – situação em que se enquadra os fatos narrados no presente expediente, cuja moldura legal está delimitada pelo dispositivo legal em apreço.

Por outro lado, o Decreto nº 14.185/2003, que dispõe sobre a organização e estrutura do CMDUA, em seu art. 11 prevê que as decisões do colegiado serão dadas sob a forma de pareceres e resoluções. A interpretação harmônica destes dispositivos legais permite concluir que os pareceres e resoluções do CMDUA não têm o condão de alterar lei complementar. Ou seja, dos dados constantes no processo e do que se depreende do conteúdo da resolução – alteração de traçado viário, com a eliminação parcial da Rua Francisco Vanzelotti e da área verde localizada na MZ 3 UEU 020, sendo absorvidas pela Escola Municipal de Ensino Fundamental Jean Piaget – altera o desenho proposto pelo Plano Diretor vigente. Neste sentido, no nosso entendimento, o instrumento (resolução) é inadequado, uma vez que os fatos deveriam ser objeto de lei complementar.

Cabe ao CMDUA deliberar como órgão de cooperação governamental, não tendo competência, contudo, para expedir deliberações com força para alterar o desenho projetado da cidade. Pode propor mas suas deliberações não podem executar, alterando substancialmente a lei que lhe é superior.



Com efeito, é de salientar que Resolução do Conselho do Plano é ato administrativo, inferior em categoria à lei, não pode ir de encontro nem afrontar a norma legal que lhe é validamente superior.

Neste sentido, é a análise de Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup> ao tratar a execução das leis e de outras normas:

“O poder regulamentador é atributo do chefe do Executivo e por isso mesmo não fica na dependência de autorização legislativa; deriva do nosso sistema constitucional, como faculdade inerente e indispensável à chefia do Executivo (CF, art. 84, II) ... Toda vez que o prefeito entender conveniente, poderá expedir, por decreto, regulamento de execução, desde que não invada as chamadas “reservas da lei”, nem contrarie as suas disposições e o seu espírito. O essencial é que o regulamento não extravase a lei, porque o seu conteúdo há de ser o da própria norma legislativa distendido em minúcias que só o Executivo é dado conhecer. E compreende-se essa restrição, porque, na ordem hierárquica das normas, o regulamento se encontra em plano inferior ao da lei. **Não pode, por isso mesmo, revogá-la, modificá-la ou contrariá-la; pode, apenas, esclarecê-la.**” (grifei)

No caso concreto, há visível alteração do desenho do Plano Diretor, situação que, por si só, impõe o seu enquadramento na lei e, não, em resolução – instrumento hierarquicamente inferior à lei complementar.

Por outro lado, há visível alteração da classificação de bem de uso comum para bem de uso especial, na forma prevista pelo art. 99, do Código Civil. Situação que, igualmente, impõe a lei como instrumento legal a ser utilizado.

---

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 537/538.



Não há, pois, sustentação jurídica para que a alteração proposta seja encaminhado por mera resolução do Conselho mas, alterando a Lei Complementar 434/99, impõe-se que, respeitando a hierarquia das leis, tal alteração seja normatizada por meio de lei complementar.

Por fim, cabe referir o art. 76, da Lei Orgânica do Município. Este dispositivo prevê, expressamente, que serão objeto de lei complementar, entre outros, as leis dos planos diretores. Nesta linha, se os planos diretores devem ser realizados através de lei complementar, por evidente que, a alteração proposta ao que é vigente e previsto, deve ser, igualmente, por lei complementar.

Assim, a conclusão, na esteira de outros pareceres da EAUMA/PGM<sup>3</sup>, a conclusão é no sentido de que a matéria objeto do presente expediente, deve ser instrumentalizada por meio de lei complementar, uma vez que altera previsão do Plano Diretor e altera a classificação de bem de uso comum para bem de uso especial.

É o parecer.

Porto Alegre, 4 de abril de 2005.

Laura Antunes de Mattos  
Procuradora do Município

---

<sup>3</sup> Parecer nº 785/93 e Parecer nº 878/95, homologados pelo Procurador-Geral, da lavra da signatária.