

Qual é a natureza jurídica do plano diretor?

O plano diretor é um instrumento próprio do Direito Urbanístico irredutível aos conceitos tradicionais de lei, regulamento e ato administrativo. Ou seja, o plano diretor está sujeito a um regime jurídico próprio.

Como cada porção do território apresenta características únicas, impossível proceder a ordenação territorial apenas com normas gerais e abstratas. Por isso, para o ordenamento territorial, função essa que envolve a regulação do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, o Direito Urbanístico emprega o instrumento do plano urbanístico que é específico e concreto como um ato administrativo, mas que difere do ato administrativo ordinário porque não regula um caso específico, mas sim um território composto por uma variedade de situações distintas, devendo estabelecer normas específicas para cada terreno, porém harmonizando-as entre si, de forma a compor um todo coerente. Para isso, o plano diretor, na qualidade de principal plano urbanístico, se vale da consagrada técnica do zoneamento, que opera pela divisão do território em zonas e pela fixação de índices urbanísticos e usos permitidos em cada zona, como principal instrumento de atuação estatal para ordenação do território (Victor Carvalho Pinto. Direito Urbanístico: Plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 30-31 e 136).

O plano diretor não é uma lei, mas sim um projeto de cidade, um pacto sócio-territorial e um plano urbanístico que contém os principais instrumentos de ordenamento territorial (zoneamento e fixação dos índices urbanísticos aplicáveis e dos usos permitidos em para cada terreno, para cada zona).

A característica de dever ser aprovado por lei não o transforma em uma lei material, pois não apresenta os requisitos da generalidade e da abstração. Suas normas são concretas e específicas e buscam a obtenção de um resultado concreto.

A aprovação do plano diretor por lei é exigida para que, com tal decisão do Poder Legislativo, ele adquira força jurídica vinculante, tanto em relação ao Poder Executivo como em relação aos particulares.

Vale ressaltar: **A lei que aprova o plano diretor não é o plano diretor em si.** Por isso mesmo, deve ser publicizada sempre contendo todos os documentos efetivamente integrantes do Plano, tais como mapas, diagnósticos e tabelas.

Outro argumento para a diferenciação: O plano diretor não é uma lei porque está submetido a um regime jurídico diverso, próprio dos planos urbanísticos. A diferença é que, enquanto uma lei posterior especial derroga a lei anterior geral naquilo que dispuser em sentido contrário, um plano ou projeto urbanístico posterior ao plano urbanístico geral (plano diretor) não o revoga no que dispuser em sentido contrário. Ao contrário, será nulo, juridicamente inválido, naquilo que não estiver em harmonia com o plano diretor.

Também o plano diretor não pode ser objeto de alteração pelo processo legislativo ordinário. Pode o plano ser alterado sim, mas observado o mesmo processo de sua elaboração – processo de planejamento participativo – conduzido pelo Poder Executivo, cujo produto final – o novo plano diretor, deve ser encaminhado para a Câmara Municipal para aprovação.

Destaque-se que a Câmara Municipal pode aprovar ou rejeitar o novo plano diretor, não pode alterá-lo via emendas parlamentares. Outrossim, o posicionamento do Poder Judiciário brasileiro tem apontado nesta direção:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Complementar nº 35/10.10.2006 do Município de Lençóis Paulista, que dispõe sobre o "Plano Diretor Participativo, as ações estratégicas, o sistema e o processo de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano do município de Lençóis Paulista, e dá outras providências" sustentada inconstitucionalidade de trecho do inciso II, do art. 17, e do inciso X, do art. 35, mantidos e promulgados pelo Presidente da Câmara Municipal após rejeição dos vetos apostos pelo alcaide às emendas legislativas nº s 5 e 10, que os acrescentava - depois de ouvir e debater com a população e com as associações representativas dos vários seguimentos da comunidade, quem elabora o Plano Diretor e detém iniciativa de em lei transformá-lo, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, é o Chefe do Poder Executivo Municipal, pois dito plano, nos expressos termos do § 1º do art. 40 da Lei nº 10.257/10.07.2001 (Estatuto da Cidade) é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. À Câmara Municipal, por conseguinte, cabe aprová-lo, como expressa literalmente o § 1º do art. 182 da Constituição Federal, sem poder via emendas modificá-lo, ainda mais se desse processo alijou o povo e o direito que este tem de influenciá-lo - violação aos artigos 4º, 5º, 37, 47, II e XIV, 144, 180, caput e II, e 181 da Constituição Estadual - ação procedente. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 142.426-0/0-00. Relator Paulo Bisson, 06 de junho de 2007).

Os planos diretores devem ser revistos periodicamente. O Estatuto da Cidade (Lei Nacional 10.257/2001), § 3º do artigo 40, determina que essas revisões ocorram, pelo menos, a cada 10 (dez) anos. Mas essas revisões, como já citado anteriormente, devem observar o mesmo procedimento participativo de planejamento da política urbana adotados para elaboração do plano diretor. Ou seja, só outro plano diretor, elaborado pelo devido procedimento legal (planejamento participativo) pode alterar um plano diretor em vigor.