

A Força Vinculante das Diretrizes da Política Urbana

Odete Medauar

Professora Titular da Faculdade de Direito da
Universidade de São Paulo

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. O termo *diretrizes* no texto constitucional. 3. Diretrizes e normas gerais. 4. O alcance das diretrizes em matéria urbanística.

1. INTRODUÇÃO

Na 1ª edição de seu livro *Direito Urbanístico brasileiro*, de 1983, José Afonso da Silva afirmava que a Constituição Federal então vigente, a Emenda 1/1969, não dispunha especificamente sobre o Urbanismo. E informava que em 1978 tramitou no Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional objetivando atribuir expressamente à União a competência para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano, que seria o mesmo que normas gerais de Direito Urbanístico (p. 55). Essa proposta não prosperou.

O mesmo autor, na referida obra, aponta as bases para fixação de normas gerais de urbanismo, calcadas em preceitos atinentes a outros setores, os quais poderiam conter ou admitir matéria urbanística (p. 80-81). Um deles seria a defesa e proteção da saúde, cujas normas gerais o art. 8º, XVII, c, parte final, da Emenda 1/69, conferia à União. De modo implícito também se deduziria essa atribuição da competência para legislar sobre direito de propriedade e da competência para planejar e promover o desenvolvimento em nível nacional.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 apresenta-se panorama diferente, pois vem reservado um espaço significativo para a matéria urbanística, o mesmo ocorrendo com a matéria ambiental.

Deve-se notar que o Direito Urbanístico apareceu constitucionalmente como disciplina jurídica, no art. 24, I, o qual outorga competência à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre essa matéria. Trata-se, portanto, de legislação concorrente, cabendo, à União estabelecer as normas gerais, segundo determina o art. 24, §1º.

Os Municípios não vêm indicados no *caput* do art. 24, mas o art. 30, II, prevê sua competência para suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber.

A Constituição de 1988 abriga vários outros preceitos sobre matéria urbanística (p. ex.: arts. 21, IX, XX; 182 e §§; 183 e §§). Ao longo deste artigo serão ressaltados os dispositivos relacionados de modo mais imediato ao tema das diretrizes da política urbana.

2. O TERMO DIRETRIZES NO TEXTO CONSTITUCIONAL

A palavra *diretrizes* figura em alguns dispositivos constitucionais. Em matéria urbanística aparece no art. 21, XX, que atribui à União competência para instituir *diretrizes* para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Tal preceito vincula-se ao *caput* do art. 182, segundo o qual a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme *diretrizes* gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

No art. 21, XXI, aparece o termo, quanto à competência da União para estabelecer princípios e *diretrizes* do sistema nacional de viação. E também se encontra no art. 22, IX, na competência privativa da União para legislar sobre *diretrizes* da política nacional de transportes e no art. 22, XXIV, em igual competência, quanto às *diretrizes* e bases da educação nacional.

O art. 165, II, dispõe que lei de iniciativa do Executivo estabelecerá as *diretrizes* orçamentárias; e o §2º do mesmo artigo esclarece que a lei de *diretrizes* orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da

administração pública federal, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Por sua vez, o § 1º do art. 174 atribui à lei a fixação das *diretrizes* e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado.

No vernáculo, a palavra *diretrizes* denota o sentido de: linhas reguladoras; instruções ou indicações para se realizar um plano ou uma ação; orientação; linhas básicas; balizas; esquemas gerais. Ainda surge como sinônimo de diretivas.

Transposta para a fonte legislativa significa preceitos indicadores, preceitos que fixam esquemas gerais, linhas básicas, balizas em determinadas matérias; preceitos norteadores da efetivação de uma política. Tais prescrições norteadoras dirigem-se, em tese, a outros legisladores, a administradores ou ao intérprete em geral.

As leis de diretrizes contêm, de regra, objetivos, princípios (onde nem sempre o termo é usado na acepção técnico-jurídica), indicadores para elaboração de textos normativos daí decorrentes e para as práticas administrativas. Por vezes nestas leis incluem-se dispositivos de teor concreto ou disciplinadores de minúcias, surgindo a clássica discussão a respeito da separação entre o seja linha básica, esquema geral, de um lado, e minúcia ou especificidade, de outro. Nem sempre na teoria e na prática essa divisão mostra-se fácil e, salvo poucas hipóteses, de regra se opta por englobar todo o texto sob a égide de *diretrizes*. Tal discussão pode ser suscitada quanto ao Estatuto da Cidade, como se aventará em outro item.

3. DIRETRIZES E NORMAS GERAIS

A Constituição Federal também abriga dispositivos que atribuem à União a competência para legislar sobre *normas gerais* em determinadas matérias. Tal atribuição ocorre, por exemplo, no art. 21, XXVII – normas gerais de licitação e contratação.

Além disso, por força do §1º do art. 24, esta atribuição se apresenta para todas as matérias arroladas nos incisos do mesmo artigo, objeto de legislação concorrente – a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais.

Para Alice Gonzalez Borges "normas gerais são aquelas que, por alguma razão, convém ao interesse público sejam tratadas por igual, entre todas as ordens da Federação, para que sejam devidamente instrumentalizados e viabilizados os princípios constitucionais com que têm pertinência."¹

No entender de José Afonso da Silva, além da generalidade da aplicação, deve-se acrescentar o estabelecimento de princípios e balizas e a exigência de previsibilidade constitucional; quanto ao segundo aspecto afirma: "de regra as normas gerais não regulam diretamente situações fáticas, porque se limitam a definir uma normatividade genérica a ser obedecida pela legislação federal, estadual e municipal: direito sobre direito, normas que traçam diretrizes, balizas, quadros, à atuação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios. Normas gerais são, portanto, normas de *leis*, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios."²

Inúmeras outras páginas se escreveram no Brasil a respeito do sentido de normas gerais, sobretudo para duas finalidades: a) distinguir os preceitos verdadeiramente genéricos dos preceitos de minúcia ou específicos, que fugiriam à competência da União; b) verificar possível invasão à esfera de competência de Estados e Municípios;

Ante as dificuldades de efetivar a distinção precisa entre normas gerais e normas específicas, de regra (como foi mencionado para as leis de diretrizes), e por facilidade prática, vem se aplicando o inteiro teor de um texto que fixa normas gerais, embora se apontem teoricamente, no seu conteúdo, inúmeros dispositivos sem essa natureza. Assim tem ocorrido, por exemplo, com a lei de licitações e contratos administrativos - Lei 8.666/93.

Tendo em vista que a Constituição Federal atribui à União ora competência para legislar sobre normas gerais, ora competência para legislar sobre diretrizes ou para instituir diretrizes, mostra-se cabível indagar a respeito da equivalência do teor dos respectivos textos que as expressam. Em outras palavras: as leis de diretrizes e as leis de normas gerais se equivalem? Diretrizes e normas gerais podem ser considerados termos similares para efeito da compreensão do alcance dos preceitos contidos nas respectivas leis?

¹ *Normas gerais no âmbito das licitações e contratos administrativos*. São Paulo: RT, 1991, p. 27.

² *Direito Urbanístico brasileiro*. 3ª ed., Malheiros, 2000, p. 63.

Para este efeito a resposta há de ser positiva. A consulta à doutrina, na busca da diferença ou similaridade, revela que se usa o termo *diretrizes* para conceituar as normas gerais ou se englobam as duas sob a rubrica de legislação principiológica. Assim, por exemplo, José Afonso da Silva no conceito de normas gerais supra citado diz serem *normas que traçam diretrizes*. Em outra obra, o mesmo autor arrola as normas gerais e as diretrizes sob a rubrica de legislação principiológica: " porque justamente a característica da *legislação principiológica* (normas gerais, diretrizes, bases) na repartição de competências federativas, consiste em sua correlação com competência suplementar (complementar e supletiva) dos Estados."³ O referido autor nota, em outro ponto, que a Constituição Federal se mostra redundante quanto à este aspecto, citando como exemplo o art. 22, XXIV, que atribui à União competência para legislar sobre *diretrizes e bases da educação nacional* e o art. 24, IX, combinado com o §1º, em que se prevê a competência da mesma para legislar sobre *normas gerais de educação*, ressaltando, na sequência: "Não há nisso incoerência, como pode parecer. Legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e sobre normas gerais de educação, somam, no fundo, a mesma coisa...Tudo somado, dá na mesma, com um dispositivo a mais sem necessidade".⁴

A respeito, Ferreira Filho observa: "Pode-se afirmar, e corretamente, que "normas gerais" são princípios, bases, diretrizes que não de presidir todo um subsistema jurídico".⁵

Em linha semelhante se manifesta Raul Machado Horta: "A repartição vertical de competências conduziu à técnica da legislação federal fundamental de normas gerais e de diretrizes essenciais, que recai sobre determinada matéria legislativa de eleição do constituinte federal"⁶

Por sua vez, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em clássico artigo sobre a competência concorrente, também emprega o termo *diretrizes* ao oferecer conceito de normas gerais, nos moldes seguintes: "Normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Esta-

³ *Curso de Direito constitucional positivo*, 27ª ed., 2006, p. 504.

⁴ *Op. cit.*, p. 503.

⁵ *Comentários à Constituição brasileira de 1988*, Saraiva, 1990, p. 195.

⁶ *Estudos de direito constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 366.

dos-Membros na feitura de suas legislações, através de normas específicas e particularizantes”...⁷

4. O ALCANCE DAS DIRETRIZES EM MATÉRIA URBANÍSTICA

A Constituição Federal trata a competência em matéria urbanística de modo semelhante à competência em matéria educacional. O art. 24, I, diz caber à União, ao Estados e ao Distrito Federal *legislar sobre direito urbanístico*. E em virtude do §1º deste artigo, a competência da União, no âmbito da legislação concorrente, cinge-se às normas gerais.

De seu lado, o art. 21, XX, confere à União a tarefa de instituir *diretrizes para o desenvolvimento urbano*. Tal regra se vincula, sem dúvida, ao *caput* do art. 182, segundo o qual a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Poder Público municipal, há de pautar-se por *diretrizes gerais* fixadas em lei.

Vê-se, então, que a Constituição Federal, em matéria urbanística, tanto se refere a normas gerais quanto a diretrizes, similarmente ao tratamento dado à atribuição legislativa educacional. Pertinente seria invocar as mesmas reflexões tecidas por José Afonso da Silva e reproduzidas acima quanto à redundância do legislador constituinte, no sentido de que legislar sobre normas gerais e legislar sobre diretrizes expressam, no fundo, a mesma coisa.

O mesmo autor, para a competência urbanística, expõe o seguinte: “Achamos que a referência a *diretrizes gerais fixadas em lei*, no art. 182, se liga também à competência indicada nos arts. 21, XX e 24, I e §1º. Quer dizer, as *diretrizes do desenvolvimento urbano*, mencionadas no art. 21, XX, devem ser veiculadas mediante *lei federal de normas gerais*, de que cogitam o art. 24, I e § 1º.”⁸

Revela-se, de forma clara, que as diretrizes de desenvolvimento urbano constantes do art. 21, XX, e as diretrizes gerais invocadas no art. 182, *caput*, se equiparam a normas gerais, quer se olhem as normas gerais como veículos de expressão das diretrizes, quer se considere a equiva-

⁷ Competência concorrente limitado. O problema da conciliação de normas gerais, in *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, nº 100, out/dez. 1988.

⁸ *Direito Urbanístico brasileiro*, 3ª ed., 2000, p. 84.

lência sob o ângulo do conteúdo, centrado em esquemas, linhas mestras, balizas, orientações. Tal equivalência, para os fins de aplicabilidade, não significa esgotamento da competência da União para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico.

Essa equivalência transporta para as diretrizes o mesmo alcance de que são dotadas as normas gerais, conforme se deduz do disposto no §4º do art. 24 da Constituição Federal; ao dizer que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário, a Lei Maior afirma a aplicação impositiva das normas gerais na legislação dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Neste sentido, reitera-se o ensinamento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, no texto supra citado, ao conceituar normas gerais: "... deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura das suas legislações, através de normas específicas e particularizadas..." Acrescentem-se os Municípios, sobretudo em matéria urbanística, visto serem os executores da política de desenvolvimento urbano, como determina o referido art. 182, *caput*.

Machado Horta igualmente afirma a obrigatoriedade das normas gerais sobre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no teor seguinte: "A legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher o claro que lhe ficou, afeiçoando a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades estaduais. A lei de princípios servirá de molde à legislação local." ⁹

Desse modo, leis de normas gerais e leis de diretrizes têm alcance igual no tocante ao caráter impositivo e vinculante de seus preceitos, em tese, à legislação dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

As considerações acima repercutem na aplicabilidade da Lei 10.257, de 10.07.2001 – Estatuto da Cidade. Decorridos treze anos da promulgação da Constituição de 1988 e após onze anos de permanência no Congresso Nacional editou-se, no Brasil, a lei de diretrizes da política de desenvolvimento urbano. Sua ementa diz o seguinte: "Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências". O capítulo I denomina-se *diretrizes gerais*. O capítulo II arrola, sem exaustão, os *instrumentos da política urbana* e traz a disciplina linear de alguns. Segue-se o capítulo II, que

⁹ Op. cit., p. 368.

lança regras básicas sobre o *plano diretor*, um dos instrumentos da política urbana. O capítulo IV trata da *gestão democrática da cidade*. E, por fim, o capítulo V abriga *disposições gerais*.

Tendo em vista a estrutura do Estatuto da Cidade e sua ementa pode-se indagar se as diretrizes de desenvolvimento urbano, competência da União, abrangem o texto integral do Estatuto da Cidade ou dizem respeito somente aos dispositivos contidos no capítulo denominado *diretrizes gerais*?

Um primeiro impulso de conferir acepção restrita, para considerar como diretrizes de desenvolvimento urbano somente os arts. 1º, 2º e 3º, inseridos no capítulo intitulado *diretrizes gerais*, esbarraria em algumas dificuldades. Mesmo considerando que a ementa menciona não só as diretrizes gerais da política urbana, mas também a regulamentação dos arts. 182 e 183, o que levaria a uma segmentação dos seus preceitos em dois ou mais blocos, esta divisão não acarretaria efeitos quanto à aplicabilidade impositiva à legislação dos Municípios; os dispositivos alheios ao capítulo I também são vinculantes, porque a União é dotada de competência para dispor sobre normas gerais de direito urbanístico, de observância necessária na legislação dos outros entes federativos. Evidente que o Estatuto da Cidade destina-se precipuamente aos Municípios, executores diretos da política de desenvolvimento urbano. E por força do seu art. 51, aplica-se também ao Distrito Federal e seu Governador. Mas se Estados legislarem sobre matéria urbanística, deverão absorver as regras desse diploma.

Outra barreira ao sentido restrito encontra-se no seguinte: diretrizes de desenvolvimento urbano e diretrizes da política urbana se equívalem, visto que a fixação destas balizas traz subjacente a existência de uma política, de uma orientação na matéria. Daí a prescrição contida no art. 1º, *caput*, do Estatuto da Cidade: "Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei." Quer dizer, a Lei no seu inteiro teor.

E o parágrafo único reforça o entendimento da impositividade de todo o texto do Estatuto da Cidade, inclusive as diretrizes gerais, ao afirmar o seguinte: "Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental". As normas de ordem pública, fixadas pela União, não podem ser afastadas nem pela vontade dos particulares, nem por leis dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Por isso, a nosso ver, as diretrizes da política ou desenvolvimento urbano não se limitam só ao capítulo I do Estatuto da Cidade, mas abrangem todo o texto. Mostra-se difícil, e mesmo impossível, separar as linhas norteadoras dos instrumentos e do modo de gestão da cidade. Quer as diretrizes gerais do capítulo I, quer os demais preceitos, todos se impõem à legislação municipal, inclusive aos planos diretores, aos planos e projetos decorrentes do plano diretor. Vinculam também a legislação urbanística dos Estados e do Distrito Federal.

Ante a competência da União prevista no texto constitucional, consagrada em três dispositivos, revela-se inadequada eventual alegação de centralismo, ou de invasão da autonomia municipal

Hoje, a Constituição brasileira trata de modo explícito e amplo da questão urbana, o que é algo de grande significação para a vida coletiva nas cidades. E o Estatuto da Cidade veio explicitar o delineamento trazido pelo texto constitucional, representando um avanço, seja no aspecto do próprio ordenamento jurídico do País, seja no tocante às possibilidades que oferece para a melhoria da convivência urbana.

Em outro estudo, ao comentar os arts.1º, 2º e 3º do Estatuto da Cidade, observamos: "Parece, então, possível que surjam questionamentos sobre a constitucionalidade de alguns dispositivos, ante as dificuldades de se delimitarem, com precisão, os contornos das diretrizes e dos preceitos de minúcia. Mas deve-se lembrar que a Constituição de 1988 atribuiu à União a fixação dessas diretrizes. Por outro lado, nem sempre os Municípios, em especial os de menor porte, contam com pessoal técnico ou têm condições financeiras de contratar técnicos ou juristas para elaborar normas urbanísticas. O Estatuto da Cidade fornece, então, os parâmetros aos Executivos e Legislativos municipais na elaboração de suas leis e planos urbanísticos. Além do mais, melhor que invocar, a cada passo, a inconstitucionalidade deste ou daquele dispositivo, é buscar a aplicação e efetivação das diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, para eliminar ou atenuar os graves problemas acarretados pelo caos urbano"¹⁰

¹⁰ *Estatuto da Cidade. Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários. RT, 2ª ed., 2004, p. 22-23.*