

17/09/98

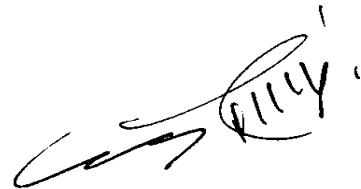
TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 826-9

57

AMAPÁ

RELATOR: MIN. SYDNEY SANCHES  
REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ  
ADVOGADO: PAULO DE TARSO DIAS KLAUTAU  
REQUERIDO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ



EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.

MUNICÍPIOS COM MAIS DE CINCO MIL HABITANTES: PLANO DIRETOR.

ART. 195, "CAPUT", DO ESTADO DO AMAPÁ. ARTIGOS 25, 29, 30, I E VIII, 182, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 11 DO A.D.C.T.

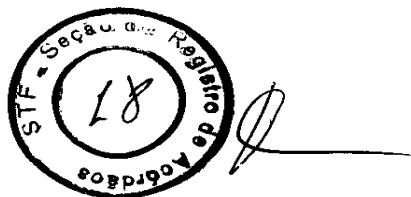
1. O "caput" do art. 195 da Constituição do Estado do Amapá estabelece que "o plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento econômico e social e de expansão urbana, aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para os Municípios com mais de cinco mil habitantes".

2. Essa norma constitucional estadual estendeu, aos municípios com número de habitantes superior a cinco mil, a imposição que a Constituição Federal só fez àqueles com mais de vinte mil (art. 182, § 1º).

3. Desse modo, violou o princípio da autonomia dos municípios com mais de cinco mil e até vinte mil habitantes, em face do que dispõem os artigos 25, 29, 30, I e VIII, da C.F. e 11 do A.D.C.T.

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, nos termos do voto do Relator.

5. Plenário: decisão unânime.



A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente a ação direta e, em consequência, com eficácia "ex tunc", declarar a inconstitucionalidade do "caput" do art. 195 da Constituição do Estado do Amapá. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Ministros MOREIRA ALVES, CARLOS VELLOSO e MARCO AURÉLIO.

Brasília, 17 de setembro de 1998.

CELSO DE MELLO - PRESIDENTE



SYDNEY SANCHES - RELATOR

17/09/98

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 826-9 AMAPÁ

**RELATOR:** MIN. SYDNEY SANCHES  
**REQUERENTE:** GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ  
**ADVOGADO:** PAULO DE TARSO DIAS KLAUTAU  
**REQUERIDO:** ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ

R E L A T Ó R I O



O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES - (Relator):

1. A ilustre Subprocuradora-Geral da República Dra. ANADYR DE MENDONÇA RODRIGUES, no parecer de fls. 51/57, aprovado pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral, Dr. GERALDO BRINDEIRO, resumiu a hipótese nestes termos (fls. 51/56):

"1. O GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ propôs, em 7 de janeiro de 1993, Ação Direta de Inconstitucionalidade - frente ao disposto no art. 182, § 1º, da Constituição da República -, tendo como objeto o art. 195, caput, da Constituição do Estado do Amapá, disposição que tem este teor:

"Art. 195. O plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento econômico e social e de expansão urbana, aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para os Municípios com mais de cinco mil habitantes."  
(fls. 12)

2. A petição inicial sustenta o que se segue:

"Enveredou o constituinte estadual, no preceito sob exame, em seara que lhe era absolutamente vedada, por isso que objeto de

exauriente regramento, na própria  
Constituição Federal.

Efetivamente, assim reza o parágrafo  
primeiro, do art. 182, da Constituição da  
República:

"O plano diretor, aprovado pela Câmara  
Municipal, obrigatório para cidades com  
mais de vinte mil habitantes, é o  
instrumento básico da política de  
desenvolvimento e expansão urbana."

Ao rebaixar a base numérica da  
obrigatoriedade imposta pela Carta Federal,  
de 20.000 para 5.000 habitantes, à toda  
evidência a Constituição Estadual, no artigo  
195 sob exame, afrontou a determinação da  
Lei Maior, não podendo, destarte, permanecer  
em vigor."

(fls. 2/3)

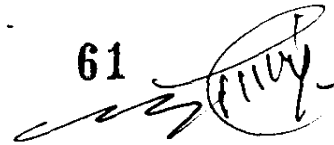
3. Através do V. Acórdão de fls. 31/35, veio a  
ser deferida Medida Cautelar, aos fundamentos  
assim resumidos na ementa do julgado:

"É relevante o fundamento da arguição de  
inconstitucionalidade, perante o princípio  
da autonomia municipal, de dispositivo da  
Constituição do Amapá (art. 195), que  
rebaixa, para cinco mil habitantes, o limite  
de população relativa à exigência da adoção  
de plano diretor, estabelecido no § 1º do  
art. 182 da Carta Federal."

(fls. 35)

4. Assim se expressa o douto voto condutor:

"O § 1º do art. 182 da Câmara dos  
Deputados configura uma restrição à  
autonomia reconhecida aos Municípios pela  
mesma Carta no art. 30, I.



Não se vê, portanto, como possa o constituinte estadual ampliar essa restrição, ou antes, estendê-la a municípios que neles não se acham abrangidos, por possuírem menos de vinte mil habitantes.

A estes últimos, caberá decidir, por vontade própria, sobre a adoção, ou não, de plano diretor. É o que decorre, pelo menos ao primeiro exame, da norma da Lei Fundamental.

Ao relevo da fundamentação jurídica, soma-se, no caso, a conveniência da provisão cautelar, ante as pressões a que naturalmente se encontram sujeitas as municipalidades, sendo motivo de intervenção estadual a inobservância de princípios indicados na Constituição do Estado.

Defiro a liminar, para suspender, até decisão final, os efeitos do art. 195 da Constituição do Estado do Amapá."

(fls. 33)

5. As informações prestadas pela Assembléia Legislativa do Estado do Amapá estão deduzidas nestes termos:

"Em verdade, a Carta Federal não veda aos Estados, atendidas suas peculiaridades, que os planos diretores devam ser efetivados em municípios menores, o que é tipicamente o caso do Estado do Amapá, em cujo território, a disposição é salutar e de interesse público relevante.

Assim sendo, aguarda a Assembléia Legislativa que a Corte Suprema dê pela improcedência da ação."

(fls. 29)

6. O Exmo. Sr. Advogado-Geral da União ratificou a manifestação da Assembléia Legislativa do

Estado do Amapá e ainda produziu as seguintes razões:

"Com efeito, trata-se de um Estado novo, com apenas 15 (quinze) Municípios, dentre os quais, somente 03, **Laranjal do Jari, Macapá e Santana**, possuem populações superiores a 20.000 (vinte mil) habitantes, conforme pode se constatar da Resolução n° 44, de 26 de agosto de 1994, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, que "Divulga as estimativas da população para Estados e Municípios" (cópia inclusa).

Assim sendo, a Constituição Estadual, visando adequar aquela Unidade da Federação à sua realidade, entendeu que o limite de população previsto no § 1° do artigo 182 da Lei Maior deveria ser rebaixado, objetivando, dessa forma, garantir que outros Municípios amapaenses adotassem o plano diretor, habilitando-se, conseqüentemente, a ordenar física e socialmente os seus territórios.

Convém ressaltar, ainda, que a Constituição Federal refere-se, tão somente, à obrigatoriedade do citado plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo omissa no que tange à cidade com número inferior.

Ora, por questões sociais, de inegável importância, nada impede que os Estados incluam em seus Estatutos Políticos a obrigatoriedade de aprovação daqueles planos para as demais cidades, estabelecendo critério de acordo com um número de habitantes que julguem conveniente.

Releva lembrar, também, que tais planos diretores, consoante quer a Carta do Estado do Amapá, serão aprovados pelas próprias

*Handwritten signature: Billy*

Câmaras Municipais, como previsto na Lei Fundamental Federal, sem nenhuma ingerência dos Poderes Executivo e Legislativo Estadual.

Para Hely Lopes Meirelles o plano diretor "Deve ser a expressão das aspirações dos municípios quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade", in "Direito Municipal Brasileiro", Ed. Revista dos Tribunais, 4ª edição, pág. 444. (sem realces no original).

Resulta claro, a esta altura, que as alegações de Requerente não encontram esteio jurídico, porquanto existe justificativa para legitimar a redução imposta pelos Constituintes amapaenses, ou seja, a redução das desigualdades sociais e regionais, um dos objetivos básicos da Lei Fundamental, prevista no inciso III do artigo 3º:

"É preciso empregar, ao cumprir o preceito da igualdade, a técnica da desigualdade" (Nestor Duarte, citado por Maria Helena Diniz, in "Norma Constitucional e Seus Efeitos", Ed. Saraiva, 1992, pág. 115). (sem realces no original)

Preleciona **Manoel Gonçalves Ferreira Filho**:

"Esse princípio não é, todavia, absoluto. As próprias constituições ao consagrá-lo nem por isso renegam outras disposições que estabelecem

desigualdade. Assim, não é dado invocá-lo "onde a Constituição explícita ou implicitamente, permite a desigualdade" (Pontes de Miranda, Comentários, cit.). Ele proíbe as distinções arbitrárias, ou seja, destituídas de fundamento objetivo, racionalmente justificável.

Mais claramente. O princípio da igualdade não proíbe de modo absoluto as diferenciações de tratamento. Veda apenas aquelas **diferenciações arbitrárias, as discriminações.**

Na verdade, o tratamento desigual dos casos desiguais, **na medida em que se desigualam**, é exigência do próprio conceito de Justiça.

Assim, o princípio da igualdade no fundo comanda que só se façam distinções com critérios objetivos e racionais adequados ao fim visado pela diferenciação." (in "Curso de Direito Constitucional", Ed. Saraiva, 1989, pág. 242/243, realces do original)

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 ao reinstucionalizar democraticamente o Estado Brasileiro, outorgou ao Poder Constituinte Estadual liberdade para agir dentro dos limites traçados pelos artigos 25, do texto permanente e 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, **in verbis**:

"Art. 25 - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

.....



Art. 11 - Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta."

Conseqüentemente, os limites impostos pela Carta Magna significam a observância dos princípios estabelecidos por esta, como bem assevera o jurista **Michel Temer**:

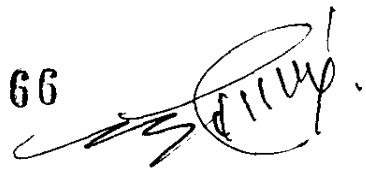
"Trata-se de obediência a princípios. Não de obediência à literalidade das normas. A Constituição estadual não é mera cópia dos dispositivos da Constituição Federal. Princípio, como antes ressaltamos, amparados em Celso Antônio Bandeira de Mello, é mais do que norma: é alicerce do sistema, é sua viga mestra.

.....

Tudo a indicar que a competência atribuída aos Estados-membros para se auto-organizarem não é de molde a obrigar mera reprodução do texto federal. Nisso, aliás, o constituinte mostrou-se atento ao princípio federativo" (in Elementos de Direito Constitucional, 10ª Ed., pág. 87, Malheiros Editores).

Na sua plenitude, a autonomia estadual compreende: a) o poder de auto-organização; b) o poder de autogoverno e c) o poder de auto-administração. Tais aspectos recebem as seguintes conceituações:

- **auto-organização**: poder de o Estado-membro elaborar a sua própria constituição, respeitados os princípios federais;



- **autogoverno:** poder de o Estado-membro organizar seu governo e os poderes constitucionais;

- **auto-administração:** capacidade de os Estados federados possuírem administração própria e leis adequadas à realização de suas atividades.

Outro não é o entendimento do Ministro Oswaldo Trigueiro:

"Como é característico do regime federativo, o direito constitucional reconhece aos Estados a prerrogativa da auto-organização política, com a consequência lógica de autogoverno. Em teoria, e desde que respeitem certos princípios fundamentais que o direito federal prevê, os Estados definem a sua própria organização, isto é, instituem os seus órgãos de governo, dispõem sobre o provimento deles e estabelecem os métodos de elaboração de suas normas jurídicas." (*in* Direito Constitucional Estadual, Ed. Forense, 1980, pág. 40)

Assim sendo, no que se refere ao mérito, ratificam-se, também, os argumentos jurídicos apresentados pela douta Assembléia Legislativa do Estado do Amapá, para os fins previstos no artigo 103, § 3º, da Carta Magna."

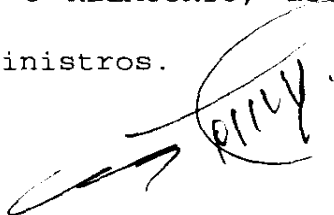
(fls. 41/46)

2. O parecer concluiu pela procedência da ação (fls. 56/57), ficando a manifestação sintetizada na ementa de fls. 51, "in verbis":

**"EMENTA** - Plano diretor da política de desenvolvimento e expansão da urbe: tocou ao Município a organização do seu solo territorial

(art. 30, I e VIII, da CF) e, pois, dentro dessa quota que lhe coube, na repartição das atribuições das unidades federativas, é que, de qualquer modo, sempre deveria ser incluída a competência legislativa para editar o próprio plano diretor, mesmo que não houvesse expressa disposição, a outorgar apenas à **CÂMARA MUNICIPAL** a competência para aprovar o referido plano diretor (§ 1º do art. 182 da CF). Ação Direta de Inconstitucionalidade suscetível de ser julgada procedente."

É O RELATÓRIO, do qual encaminhadas cópias aos  
Exmos. Srs. Ministros.

A handwritten signature and initials, possibly "R. L. V.", written in black ink. The signature is written over a circular stamp or mark.

/csf.

V O T O



O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES - (Relator):

1. É este o teor do parecer do Ministério Público federal, nas partes dedicadas à fundamentação e conclusão (fls. 56/57):

*"Tudo posto, quer parecer que tem procedência a imputação de inconstitucionalidade.*

8. Isto porque a Constituição Federal assim reza, lembre-se:

**"Art. 30. Compete aos Municípios:**


**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

.....  
**VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano."**

9. Tocou ao Município, assim, a organização do seu solo territorial e, pois, dentro dessa quota que lhe coube, na repartição das atribuições das unidades federativas, é que, de qualquer modo, sempre deveria ser incluída a competência legislativa para editar o próprio plano diretor.

10. Não é, entretanto, apenas o disposto no art. 30 da Carta Magna, que autoriza tal conclusão, porquanto o texto constitucional contém expressa disposição, a outorgar apenas à **CÂMARA MUNICIPAL** a competência para aprovar o referido plano diretor, qual seja o § 1º do art. 182, ao estatuir que:

**"§ 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades**



com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana." (destaques nossos)

11. Tratando-se, portanto, da edição de **plano diretor** da política de desenvolvimento e expansão da urbe, afigura-se inexistente qualquer espaço para o exercício, pelo **ESTADO**, de competência legislativa.

12. A esse raciocínio, ainda se soma a circunstância de que o impugnado art. 195, **caput**, da Constituição do Estado do Amapá pretendeu alargar o campo de abrangência do preceito constitucional, como ficou assentado no douto voto condutor do V. Acórdão de fls. 31/35:

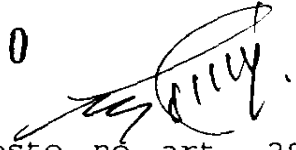
"O § 1º do art. 182 da Câmara dos Deputados configura uma restrição à autonomia reconhecida aos Municípios pela mesma Carta no art. 30, I.

Não se vê, portanto, como possa o constituinte estadual ampliar essa restrição, ou antes, estendê-la a municípios que neles não se acham abrangidos, por possuírem menos de vinte mil habitantes.

A estes últimos, caberá decidir, por vontade própria, sobre a adoção, ou não, de plano diretor. É o que decorre, pelo menos ao primeiro exame, da norma da Lei Fundamental." (fls. 33)

13. O parecer é, por conseguinte, de que a Ação Direta de Inconstitucionalidade deva ser julgada procedente."

2. Acolho o parecer da Procuradoria Geral da República.



3. Com efeito, segundo o disposto no art. 29 da Constituição Federal, o Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os preceitos enunciados nos incisos I a XIV.

4. O art. 30 acrescenta, nos incisos I e VIII:

*"Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;  
(...)  
VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano."*

5. A Constituição Federal, no art. 182, deixou claro que 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.

E no § 1º acrescentou: o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de



vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

6. Vale dizer, a Constituição, nesse ponto, limitou a autonomia dos municípios com mais de vinte mil habitantes, pois a eles impôs a elaboração de plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, para servir como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Mas não fez a mesma exigência aos Municípios com número de habitantes inferior a vinte mil.

7. E o art. 195 da Constituição do Estado do Amapá, ora impugnado, estendeu, aos municípios com número de habitantes superior a cinco mil, a imposição que a Constituição só fez àqueles com mais de vinte mil.

Em outras palavras, invadiu a área de competência de tais municípios, que na Constituição não sofrera limitações, a respeito.

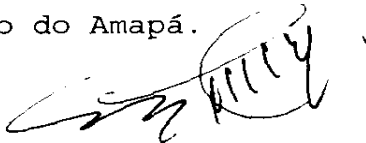
8. É de se lembrar, ainda, que, nos termos do art. 25 da Constituição Federal, "os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição".

E o art. 11 do A.D.C.T. atribuiu a cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, a

elaboração da Constituição do Estado, observados os princípios da Lei Maior.

9. No caso, como ficou dito, um desses princípios, o da autonomia dos Municípios, com número de habitantes superior a 5.000, igual ou inferior a 20.000, foi realmente desrespeitado.

10. Isto posto, acolhendo o parecer da Procuradoria Geral da República, julgo procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade, "ex tunc", do art. 195 da Constituição do Estado do Amapá.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. A. L. V.', is written over the end of the text in paragraph 10.



17/09/98

TRIBUNAL PLENO

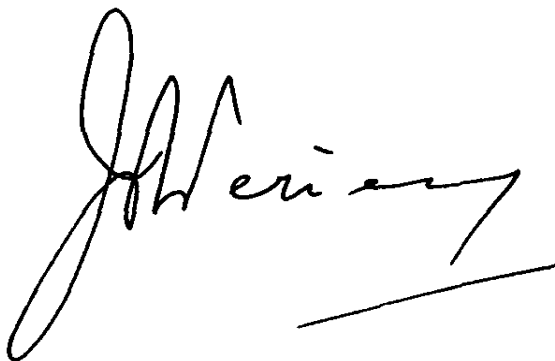
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 826-9 AMAPÁ

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Sr. Presidente, de início, gerou-me certa perplexidade o fato de o art. 29 só admitir intermediação da Constituição Estadual, imperativa para os municípios, com relação à sua Lei Orgânica. Agora, o problema do plano diretor, que está imbricado com o do ordenamento territorial, tanto no art. 30 quanto no art. 182, **caput**, foi objeto de reserva explícita à área de autonomia municipal. De tal modo que, aí, parece-me realmente indevida a intromissão do constituinte estadual, agravando o âmbito da restrição imposta no §1º do mesmo art. 182.

Acompanho o eminente Ministro-Relator.

CR/

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. M. ...', with a horizontal line drawn underneath it.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 826-9

PROCED. : AMAPÁ

RELATOR : MIN. SYDNEY SANCHES

REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ

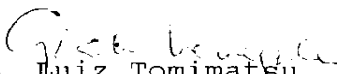
ADV. : PAULO DE TARSO DIAS KLAUTAU

REQDO. : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPA

**Decisão** : O Tribunal, por votação unânime, julgou **procedente** a ação direta e, em consequência, com eficácia **ex tunc**, **declarou a inconstitucionalidade do caput** do art. 195 da Constituição do Estado do Amapá. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Ministros Moreira Alves, Carlos Velloso e Marco Aurélio. Plenário, 17.9.98.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello. Presentes à sessão os Senhores Ministros Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

  
Luiz Tomimatsu  
H Coordenador