



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
Conselho Seccional do Maranhão

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL
DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO**

O CONSELHO SECCIONAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL DO ESTADO DO MARANHÃO, serviço público independente, com personalidade jurídica reconhecida pelo art. 45, §2º da Lei nº 8.906/94, inscrito no CNPJ sob o nº 06.780.522/0001-30, com sede no endereço indicado no rodapé, ente legitimado ao controle de constitucionalidade estadual (CE, art. 92, IV), por seu presidente Mario de Andrade Macieira, e representado por advogado habilitado por instrumento de procuração com poderes especiais, devidamente autorizado por decisão tomada em sessão do dia 20 de maio de 2011, conforme certidão anexa e fotocópia do respectivo acórdão, vem perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 81, I c/c 92, IV da Constituição do Estado do Maranhão, para propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

da íntegra da **Resolução Legislativa nº 618/2011 da Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão**, publicada no Diário da Assembléia no dia 09 de maio de 2011, o que faz pelos seguintes fundamentos:

I – OS FATOS E O ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão aprovou e promulgou a Resolução Legislativa nº 618/2011, que foi publicada no Diário da Assembléia de 09 de maio de 2011, que tem a seguinte ementa: “Regulamenta as competências da Assembléia Legislativa



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
Conselho Seccional do Maranhão

no que tange aos estudos de viabilidade municipal para a criação de municípios no Estado do Maranhão e adota outras providências”.

Na referida resolução, a Assembléia Legislativa dispôs, abstratamente, sobre os procedimentos a serem observados para a “criação de novos municípios”, como consta de seu art. 1º. Após análise da Comissão de Estudos Constitucionais, a referida resolução foi submetida ao exame do Conselho Seccional, que deliberou pela propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade, conforme faz prova os documentos anexos.

A presente ADI tem por objeto todo o texto da Resolução Legislativa nº 618/2011 da Assembléia Legislativa, e que tem o seguinte teor:

RESOLUÇÃO LEGISLATIVA N.º 618/ 2011

Regulamenta as competências da Assembleia Legislativa no que tange aos estudos de viabilidade municipal para a criação de municípios no Estado do Maranhão e adota outras providências.

Art. 1º. A criação de novos municípios far-se-á por lei estadual, mediante requerimento subscrito por eleitores dos distritos ou localidades que se pretenda emancipar, devidamente identificados pelo Título de Eleitor, discriminadas Zonas e Sessão, dirigido à Assembléia Legislativa, acompanhado de memorial descritivo da área a ser desmembrada, relacionando todos os povoados contidos integralmente na área a ser emancipada.

Parágrafo único- A Mesa Diretora expedirá Ato definindo o período para o recebimento do requerimento de que trata o caput deste artigo.

Art. 2º. Recebido o requerimento, a Assembléia Legislativa, através da Comissão de Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional e elaboração de Projetos de Criação de Municípios, verificará a sua regularidade, providenciará a elaboração, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, do Estudo de Viabilidade do Município a ser criado e da área remanescente do Município pré-existente.

Art. 3º. O Estudo de Viabilidade Municipal tem por finalidade o exame e a comprovação da existência das condições que permitam a consolidação e desenvolvimento dos Municípios envolvidos, e deverá comprovar, preliminarmente, em relação ao Município a ser criado, se foram atendidos os seguintes requisitos:

- I – população igual ou superior a 6.000 (seis mil) habitantes;
- II - eleitorado igual ou superior a 40% (quarenta por cento) de sua população;
- III - existência de núcleo urbano já constituído, dotado de infraestrutura, edificações e equipamentos compatíveis com a condição de Município;
- IV - arrecadação estimada superior à média de 10% (dez por cento) dos Municípios do Estado, considerados em ordem decrescente os de menor população, não ultrapassando 3.000 (três mil) assinaturas;



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

Conselho Seccional do Maranhão

V - área urbana não situada em reserva indígena, área de preservação ambiental ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações;

VI - continuidade territorial.

§ 1º Atendidos os requisitos estabelecidos no caput, dar-se-á prosseguimento ao Estudo de Viabilidade Municipal que deverá abordar os seguintes aspectos:

I - viabilidade econômico-financeira;

II - viabilidade político-administrativa;

III - viabilidade sócio-ambiental e urbana.

§ 2º A viabilidade econômico-financeira deverá ser demonstrada a partir das seguintes informações:

I - receita fiscal, atestada pelo órgão fazendário estadual, com base na arrecadação do ano anterior ao da realização do estudo e considerando apenas os agentes econômicos já instalados;

II - receitas provenientes de transferências federais e estaduais, com base nas transferências do ano anterior ao da realização do estudo, atestadas pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelo órgão fazendário estadual, respectivamente;

III - estimativa das despesas com pessoal, custeio e investimento, assim como com a prestação dos serviços públicos de interesse local, especialmente a parcela dos serviços de educação e saúde a cargo dos Municípios envolvidos;

IV - indicação, diante das estimativas de receitas e despesas, da possibilidade do cumprimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º A viabilidade político-administrativa deverá ser demonstrada a partir do levantamento da quantidade de funcionários, bens imóveis, instalações, veículos e equipamentos necessários ao funcionamento e manutenção dos respectivos Poderes Executivo e Legislativo municipais.

§ 4º A viabilidade sócio-ambiental e urbana deverá ser demonstrada a partir do levantamento dos passivos e potenciais impactos ambientais, a partir das seguintes informações e estimativas:

I - novos limites do Município a ser criado e da área remanescente;

II - levantamento da quantidade e tipologia das edificações existentes nas áreas urbanas;

III - levantamento das redes de abastecimento de água e cobertura sanitária;

IV - eventual crescimento demográfico;

V - eventual crescimento da produção de resíduos sólidos e efluentes;

VI - identificação do percentual da área ocupada por áreas protegidas ou de destinação específica, tais como unidades de conservação, áreas indígenas, quilombolas ou militares.



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

Conselho Seccional do Maranhão

§ 5º Os dados demográficos constantes dos Estudos de Viabilidade Municipal serão considerados em relação ao último levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 6º Os demais dados constantes dos Estudos de Viabilidade Municipal deverão ser fornecidos pelos órgãos municipais, estaduais e federais de planejamento, fazenda, estatística e meio-ambiente, além de outros cuja competência ou área de atuação demandem sua participação.

§ 7º Não será permitida a criação de Município se a medida resultar, para o Município pré-existente, na perda dos requisitos básicos estabelecidos no caput, que por sua vez o inviabilize na sua condição consolidada.

Art. 4º. Os Estudos de Viabilidade Municipal serão publicados no órgão de imprensa oficial do Estado, a partir do que se abrirá prazo de 10 (dez) dias para sua impugnação, por qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, perante a Assembléia Legislativa.

§ 1º O sítio na internet da Assembléia Legislativa disponibilizará o modelo de requerimento de que trata o art. 1º, desta Resolução Legislativa, bem como os Estudos de Viabilidade Municipal para conhecimento público, durante o prazo previsto no caput do referido artigo.

§ 2º Será realizada pelo menos uma audiência pública em cada um dos núcleos urbanos envolvidos no processo, durante o prazo previsto no caput.

Art. 5º. Encerrado o prazo do art. 4º, os Projetos serão enviados para análise da Comissão de Assuntos Municipais e Desenvolvimento Regional para a análise dos requisitos desta Resolução Legislativa, deliberará sobre os Estudos e suas impugnações, na forma de seu regimento interno, devendo decidir pela impugnação ou homologação.

Parágrafo único – Concluso análise na Comissão de Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional, o Projeto será enviado a Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania para a análise dos aspectos constitucional e legal.

Art. 6º. Homologado o Estudo a que se refere o art. 3º, comprovando a viabilidade, a Assembléia Legislativa autorizará a realização de plebiscito em consulta à totalidade da população do Município.

Art. 7º. Aprovada em plebiscito a criação, a Assembléia Legislativa votará o Projeto de Lei respectivo.

Art. 8º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Vê-se que o ato normativo impugnado regula, diretamente, o processo legislativo de criação de municípios no Estado do Maranhão, de que trata o art. 10 da Constituição do Estado do Maranhão, definindo não apenas o período para o trâmite dos projetos de lei, como também os requisitos necessários e a forma comprobatória de seu preenchimento.



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL Conselho Seccional do Maranhão

A Resolução Legislativa nº 618/2011 da ALEMA, ora em exame, é de “chapada inconstitucionalidade”, para usar expressão consagrada pelo ministro Sepúlveda Pertence (ADI 1802-MC, DJ 13-02-2004 PP-00010). Passa-se a demonstrar os fundamentos jurídicos para a arguição de inconstitucionalidade.

II – FUNDAMENTOS JURÍDICOS

a) Os fundamentos da arguição de inconstitucionalidade

Convém rememorar o disciplinamento constitucional da criação de novos municípios. Após abusos praticados pelos estados, emancipando povoados sem qualquer perspectiva de crescimento, e sem possibilidades financeiras de se auto-estruturarem, o Congresso Nacional promulgou a EC nº 15/96, alterando a redação do art. 18, §4º da Constituição da República, que passou a ter a seguinte redação:

Constituição da República Federativa do Brasil

Art. 18. *omissis*

§ 4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada ao parágrafo pela Emenda Constitucional nº 15/96)

A Constituição do Estado do Maranhão, que antes tinha o seu texto idêntico à redação originária do art. 18, §4º da Constituição da República, mesmo por se tratar de dispositivo de observância obrigatória, foi alterada através da Emenda Constitucional nº 58 de 04 de dezembro de 2009, passando o seu art. 10 a ter a seguinte redação:

Constituição do Estado do Maranhão

Art. 10 – A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, **obedecidos os requisitos previstos em lei complementar federal**, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentadas e publicados na forma da lei. (modificado pela Emenda à Constituição nº 058 de 04/12/2009)

Confrontando a redação atual com a redação anterior do mesmo dispositivo, percebe-se que a EC nº 15/96 à Constituição da República reduziu a autonomia dos estados no



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
Conselho Seccional do Maranhão

processo de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, outorgando competência à lei complementar federal para fixar o período em que é permitido o seu trâmite. O Poder de Reforma estadual, por sua vez, alterou o texto da Constituição do Estado do Maranhão para contemplar exatamente a mesma previsão do texto da Constituição da República, o fazendo através da EC n° 58/09.

Mas, apesar de já ultrapassados quase quinze anos da promulgação da EC n° 15/96 à Constituição da República, o Congresso Nacional jamais aprovou a referida lei complementar federal.

Entretanto, mesmo faltante a lei complementar federal, os estados criaram dezenas de municípios no início da década passada. Várias ações de controle concentrado de constitucionalidade foram ajuizadas perante os tribunais de justiça, e perante o Supremo Tribunal Federal. Todavia, não foram concedidas medidas cautelares em muitos destes processos, causando a consumação do fato. Ou seja, os municípios criados contrariamente ao texto constitucional foram efetivamente instalados, produzindo efeitos não apenas no plano jurídico, mas também no plano fático.

Quando do julgamento de mérito de algumas destas ações, o STF analisou também a **ADI 3682** (Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2007, DJ 06-09-2007, p. 037), e reconheceu a inconstitucionalidade por omissão, declarando a mora do Congresso Nacional, fixando o prazo de dezoito meses para a edição da lei complementar federal de que trata a nova redação do art. 18, §4° da Constituição. Assim restou ementada a decisão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. INATIVIDADE DO LEGISLADOR QUANTO AO DEVER DE ELABORAR A LEI COMPLEMENTAR A QUE SE REFERE O § 40 DO ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL NO 15/1996. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A Emenda Constitucional n° 15, que alterou a redação do § 4° do art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. Passados mais de 10 (dez) anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios. Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4o, da Constituição. 2. **Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4°, da Constituição, é**



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

Conselho Seccional do Maranhão

possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. A inércia deliberandi das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. 3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal. 4. **Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão.** Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios. (ADI 3682, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2007, DJe-096 DIVULG 05-09-2007)

E no julgamento de ações contra as leis estaduais que criaram os municípios, o STF também declarou a inconstitucionalidade de tais normas, exatamente porque editadas em momento que faltava a lei complementar federal. Entretanto, prospectou os efeitos da decisão para data futura, por segurança jurídica, concedendo um prazo para que, editada a lei complementar federal, os estados pudessem ratificar a criação dos municípios, mediante aprovação de novas leis, sem o vício de inconstitucionalidade antes existente. Foi exatamente isso que ocorreu quando do exame de constitucionalidade da lei estadual da Bahia que criou o município de Luis Eduardo Magalhães, através da ADI nº 2240/BA (Relator Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2007, DJ 03/08/2007, p. 029), que tem a seguinte ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.619/00, DO ESTADO DA BAHIA, QUE CRIOU O MUNICÍPIO DE LUÍS



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

Conselho Seccional do Maranhão

EDUARDO MAGALHÃES. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL POSTERIOR À EC 15/96. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR FEDERAL PREVISTA NO TEXTO CONSTITUCIONAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 18, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. OMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO. EXISTÊNCIA DE FATO. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA DA JURÍDICA. SITUAÇÃO DE EXCEÇÃO, ESTADO DE EXCEÇÃO. A EXCEÇÃO NÃO SE SUBTRAI À NORMA, MAS ESTA, SUSPENDENDO-SE, DÁ LUGAR À EXCEÇÃO --- APENAS ASSIM ELA SE CONSTITUI COMO REGRA, MANTENDO-SE EM RELAÇÃO COM A EXCEÇÃO. 1. O Município foi efetivamente criado e assumiu existência de fato, há mais de seis anos, como ente federativo. 2. Existência de fato do Município, decorrente da decisão política que importou na sua instalação como ente federativo dotado de autonomia. Situação excepcional consolidada, de caráter institucional, político. Hipótese que consubstancia reconhecimento e acolhimento da força normativa dos fatos. 3. Esta Corte não pode limitar-se à prática de mero exercício de subsunção. A situação de exceção, situação consolidada --- embora ainda não jurídica --- não pode ser desconsiderada. 4. A exceção resulta de omissão do Poder Legislativo, visto que o impedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 15, em 12 de setembro de 1.996, deve-se à ausência de lei complementar federal. 5. Omissão do Congresso Nacional que inviabiliza o que a Constituição autoriza: a criação de Município. A não edição da lei complementar dentro de um prazo razoável consubstancia autêntica violação da ordem constitucional. 6. A criação do Município de Luís Eduardo Magalhães importa, tal como se deu, uma situação excepcional não prevista pelo direito positivo. 7. O estado de exceção é uma zona de indiferença entre o caos e o estado da normalidade. Não é a exceção que se subtrai à norma, mas a norma que, suspendendo-se, dá lugar à exceção --- apenas desse modo ela se constitui como regra, mantendo-se em relação com a exceção. 8. Ao Supremo Tribunal Federal incumbe decidir regulando também essas situações de exceção. Não se afasta do ordenamento, ao fazê-lo, eis que aplica a norma à exceção desaplicando-a, isto é, retirando-a da exceção. 9. Cumpre verificar o que menos compromete a força normativa futura da Constituição e sua função de estabilização. No aparente conflito de inconstitucionalidades impor-se-ia o



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

Conselho Seccional do Maranhão

reconhecimento da existência válida do Município, a fim de que se afaste a agressão à federação. 10. O princípio da segurança jurídica prospera em benefício da preservação do Município. 11. Princípio da continuidade do Estado. 12. Julgamento no qual foi considerada a decisão desta Corte no MI n. 725, quando determinado que o Congresso Nacional, no prazo de dezoito meses, ao editar a lei complementar federal referida no § 4º do artigo 18 da Constituição do Brasil, considere, reconhecendo-a, a existência consolidada do Município de Luís Eduardo Magalhães. Declaração de inconstitucionalidade da lei estadual sem pronúncia de sua nulidade 13. **Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, mas não pronunciar a nulidade pelo prazo de 24 meses, da Lei n. 7.619, de 30 de março de 2000, do Estado da Bahia.** (STF - ADI 2240, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2007, DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03-08-2007 PP-00029 EMENT VOL-02283-02 PP-00279)

Aproximava-se do fim o prazo estipulado pela decisão do eg. Supremo Tribunal Federal na ADI 3682, mas o Congresso Nacional não conseguia consenso sobre o conteúdo da lei complementar de que trata o art. 18, §4º da Constituição da República. Havia forte resistência por parte dos parlamentares na autorização do início de processos legislativos nos estados para a criação de novos municípios. Nesse quadro, o Congresso Nacional, servindo-se do Poder de Reforma, promulgou a Emenda Constitucional nº 57/08, convalidando as leis estaduais que foram publicadas até 31 de dezembro de 2006, desde que tenham atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo estado. E o fez acrescentando o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT

Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.

Vê-se, assim, que as normas estaduais devidamente publicadas até 31 de dezembro de 2006, e que não observaram o prazo que deveria ser determinado pela faltante lei complementar federal, tiveram este vício de inconstitucionalidade perdoado pelo Poder de Reforma. Mas isso não autoriza sejam iniciados novos processos legislativos contrários à Constituição da República.

Nada obstante à clara dicção do texto da Constituição da República posterior a EC nº 15/95, do texto da Constituição do Estado do Maranhão posterior a EC nº 58/09, e dos



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
Conselho Seccional do Maranhão

inúmeros precedentes do eg. Supremo Tribunal Federal, a Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão, surpreendendo a todos, fez editar a Resolução Legislativa nº 618/2011. E nesta, “Regulamenta as competências da Assembléia Legislativa no que tange aos estudos de viabilidade municipal para a criação de municípios no Estado do Maranhão e adota outras providências”. Por este ato normativo, foi delegado à Mesa Diretora da Assembléia a competência de fixar o período para recebimento de requerimento com a finalidade de criação de municípios:

Art. 1º. A criação de novos municípios far-se-á por lei estadual, mediante requerimento subscrito por eleitores dos distritos ou localidades que se pretenda emancipar, devidamente identificados pelo Título de Eleitor, discriminadas Zonas e Sessão, dirigido à Assembléia Legislativa, acompanhado de memorial descritivo da área a ser desmembrada, relacionando todos os povoados contidos integralmente na área a ser emancipada.

Parágrafo único - A Mesa Diretora expedirá Ato definindo o período para o recebimento do requerimento de que trata o caput deste artigo.

Vê-se, portanto, que a resolução usurpa a competência legislativa da União de regular, por lei complementar federal, o **período determinado** para a criação de municípios. E neste aspecto, o art. 1º, parágrafo único da Resolução Legislativa nº 618/2011 fere o art. 10 da Constituição do Estado do Maranhão, na redação vigente após a EC nº 58/09.

Em sede doutrinária, PAULO GONET sustenta:

Essas exigências apertadas devem-se à necessidade de reprimir a proliferação de novos entes municipais, nem sempre animada, de modo claro, por motivos de real interesse público. A falta de lei federal complementar sobre limitações de calendário inviabiliza a criação de novos Municípios. (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2011, 6ª ed, p. 847)

Mas não se encerra aí o vício de inconstitucionalidade. Os demais artigos disciplinam os requisitos para a criação de municípios, ou seja, a forma como se deva apresentar o estudo sobre a “continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano”. Todavia, estas questões, segundo o mesmo art. 10 da Constituição do Estado, deveriam ser “apresentadas (*sic*) e publicados na forma da lei”.

Ora, o *caput* do art. 1º da Resolução Legislativa nº 618/2011 inicia definindo requisitos para o início do processo legislativo de criação de municípios, tais como “requerimento subscrito por eleitores (...) acompanhado de memorial descritivo”. O parágrafo único do citado art. 1º, como já amplamente examinado, é que define a questão do período de



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

Conselho Seccional do Maranhão

criação de municípios, delegando essa competência à Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão, para que faça às vezes do Congresso Nacional na edição da lei complementar federal.

No art. 2º, novamente a resolução invade competência outorgada pela Constituição do Estado à lei, em sentido estrito, ao disciplinar sobre a elaboração do “Estudo de Viabilidade do Município a ser criado”. É a mesma matéria versada no art. 3º, que exige “comprovação da existência das condições que permitam a consolidação e desenvolvimento dos Municípios envolvidos”, definindo em seus incisos, dentre outros, limite mínimo populacional, arrecadação mínima, continuidade territorial. E tudo seria especificado nos parágrafos do citado art. 3º, que tratam do “Estudo de Viabilidade Municipal” (§1º), “viabilidade econômico-financeira” (§2º), “viabilidade político-administrativa” (§3º), “viabilidade sócio-ambiental” (§4º), bem assim quais serão as fontes para estes dados (§§5º e 6º), e a proibição de criação de municípios quando “a medida resultar, para o Município pré-existente, na perda dos requisitos básicos” (§7º).

O art. 4º, por sua vez, disciplina a forma de publicação destes estudos de viabilidade, matéria também afeta expressamente à lei, segundo o art. 10 da Constituição do Estado do Maranhão. E também disciplina questões próprias do processo legislativo, como forma de impugnação dos resultados.

O art. 5º da Resolução Legislativa nº 618/2011 da ALEMA é apenas consectário dos artigos anteriores, porquanto trata da impugnação aos dados indicados pelos critérios definidos nos mencionados dispositivos, criando situação de interdependência, conduzindo à necessidade de declaração de inconstitucionalidade por arrastamento.

Já o art. 6º, também como consectário dos demais, determina que o plebiscito a ser realizado nas áreas envolvidas só ocorrerá após os trâmites anteriores, dispositivo novamente alcançado pela inconstitucionalidade, tanto pelo arrastamento, porquanto dependente das demais, a não ter vida sozinho, como também por disciplinar matéria afeta à lei, em sentido estrito, segundo dispõe o art. 10 da Constituição do Estado.

O mesmo ocorre com o art. 7º da Resolução, ao pressupor seja ultrapassada a fase do estudo de viabilidade, e do plebiscito, que por serem inconstitucionais, conduz à inconstitucionalidade por arrastamento.

Por último, tem-se o art. 8º da Resolução Legislativa nº 618/2011, que apenas trata do início de vigência. Não há sentido que permaneça apenas este dispositivo, isoladamente, em um ato normativo, porque não tem vida isoladamente.

Portanto, por todos estes aspectos, a resolução padece de vício de inconstitucionalidade formal, porque quando o texto final do dispositivo constitucional remete a



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
Conselho Seccional do Maranhão

matéria à disciplinar mediante “lei complementar federal” ou mediante “lei”, que se refere sem dúvidas à lei em sentido estrito, não podendo ser substituída por resolução.

A resolução é, como um todo, inconstitucional. É o caso de se declarar a *nulidade total* da norma. E sequer há necessidade de se invocar o denominado efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade, porquanto não há norma anterior que tenha sido revogado pelo ato normativo.

b) Cabimento do processo de controle concentrado de constitucionalidade

É cediço que nem toda a violação à Constituição é passível de controle judicial pela via direta, abstrata e concentrada. É dizer, nem sempre que algum ato jurídico se apresenta inconstitucional é possível buscar diretamente o guardião da Constituição, para a discussão em tese da inconstitucionalidade. É necessário que a questão se adéqüe a um dos instrumentos previsto para o controle concentrado, ou do contrário ter-se-á que discutir o vício apenas pelo direito de ação, em cada caso concreto.

Invoca-se o cabimento da ação prevista no art. 81, I da Constituição do Estado: “a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição”. Se o ato impugnado fosse uma lei, não haveria maiores controvérsias sobre o cabimento da ADI, já tendo o STF superado inclusive amenizado a sua jurisprudência que antes investigava se não se tratava de uma lei de efeitos concretos – passou a reconhecer, mesmo para algumas destas, como a LOA, que a abstração dos seus efeitos permitem o controle abstrato.

Mas no caso presente, tem-se a impugnação de um ato normativo primário, materializado em forma de uma resolução – a Resolução Legislativa nº 618/2011 da ALEMA. E sobre a possibilidade de instauração de controle concentrado de constitucionalidade contra uma resolução dotada de conteúdo normativo primário, é esclarecedora a ementa do histórico julgamento da ADC nº 12-MC, quando o STF admitiu a ação declaratória de constitucionalidade da Resolução nº 07 do CNJ que dispõe sobre a vedação ao nepotismo. Leia-se a passagem relevante:

AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE,
AJUIZADA EM PROL DA RESOLUÇÃO Nº 07, de 18/10/2005, DO
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. MEDIDA CAUTELAR. (...)
A Resolução nº 07/05 do CNJ reveste-se dos atributos da generalidade (os dispositivos dela constantes veiculam normas proibitivas de ações administrativas de logo padronizadas), impessoalidade (ausência de indicação nominal ou patronímica de quem quer que seja) e abstratividade (trata-se de um modelo normativo com âmbito temporal de vigência em aberto, pois claramente vocacionado para renovar de



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

Conselho Seccional do Maranhão

forma contínua o liame que prende suas hipóteses de incidência aos respectivos mandamentos). A Resolução nº 07/05 se dota, ainda, de caráter normativo primário, dado que arranca diretamente do § 4º do art. 103-B da Carta-cidadã e tem como finalidade debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado, especialmente o da impessoalidade, o da eficiência, o da igualdade e o da moralidade. (...) (STF - ADC 12 MC, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 16/02/2006, DJ 01-09-2006 PP-00015 EMENT VOL-02245-01 PP-00001 RTJ VOL-00199-02 PP-00427)

No caso da impugnada Resolução Legislativa nº 618/2011 da ALEMA não resta dúvidas acerca do seu caráter normativo primário, porque ela não encontra respaldo em nenhuma outra norma. Ou seja, não se trata de uma resolução com mero caráter regulamentar, a reproduzir em seu texto apenas o que dispõe textos normativos, o que a tornaria um ato normativo secundário, não sujeito ao controle direto de constitucionalidade através de ação direta de inconstitucionalidade, segundo a remansosa jurisprudência do STF.

E se afirma a natureza jurídica de ato normativo primário da Resolução Legislativa nº 618/2011 porque ela é revestida dos atributos da “generalidade”, “impessoalidade” e “abstratividade”, e também por arrancar diretamente do texto constitucional o seu pressuposto de validade, pretendendo regulamentá-lo. Ou seja, a resolução não se pretende regulamentar de outra norma infraconstitucional. Pretende a resolução servir-se como o verdadeiro instrumento normativo que busca seu pressuposto de validade diretamente da Constituição, como se de fato e de direito fosse uma lei.

Assim, é cabível o controle concentrado de constitucionalidade mediante o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade contra o referido ato normativo.

III – MEDIDA CAUTELAR

Os atos do poder público, em geral, gozam de presunção de constitucionalidade e legitimidade. Todavia, há tempos o STF passou a admitir a concessão de medida cautelar a suspender a eficácia de lei cuja a inconstitucionalidade esteja sendo argüida no controle direto e abstrato, desde que presentes os requisitos das medidas de urgência. A admissão de concessão de cautelar no processo de controle concentrado de constitucionalidade já se encontra positivada no texto da Constituição de 1988.

A fumaça do bom direito decorre da leitura pura e simples do art. 10 da Constituição do Estado, cujo espaço hermenêutico é mínimo, para perceber a invasão pela Resolução Legislativa nº 618/2011 sobre matéria afeta ora à lei complementar federal, ora à lei, em sentido estrito. Basta uma rápida leitura do item II, “a)” desta petição para compreender a juridicidade dos argumentos, insuperáveis.



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

Conselho Seccional do Maranhão

Por outro lado, tem-se flagrante o perigo da demora, a autorizar um rápido provimento cautelar, como medida de urgência. É que a norma que se pretende ver declarada inconstitucional dará início a diversos processos de criação de municípios no Estado do Maranhão, começando-se pela colheita de abaixo-assinados, estudos de continuidade, e unidade histórico-cultural do ambiente urbano, além de viabilidade econômica do novo ente federado. E tudo isso tem um elevado custo político e financeiro, devendo este ser satisfeito pelo erário.

Somente pelo aspecto financeiro, já se tem iminente a realização de gastos inúteis por parte do Estado do Maranhão, nesta etapa do processo legislativo para a criação de municípios, e também da União Federal, na etapa final, quando arcará com as necessárias consultas plebiscitárias conduzidas pela Justiça Eleitoral. É que, não sendo concedida medida cautelar neste momento, os gastos serão consumados. E no passo seguinte, quando da tentativa de fazer vigorar as leis estaduais que eventualmente criarem municípios, certamente outros entes federados se insurgirão. Será o caso de prefeitos dos municípios atingidos pelo desmembramento de suas áreas ingressarem com ações diretas de inconstitucionalidade. E provavelmente terão êxito. Ou talvez mesmo o governador do Estado do Maranhão poderá fazê-lo, e este inclusive perante o Supremo Tribunal Federal, porque legitimado a tanto (CR88, art. 103, V), e porque a Resolução Legislativa nº 618/2011 também ofende disposições da Constituição da República.

Também não se descarta a hipótese de governadores ou mesas de assembleias de outros estados impugnarem as leis estaduais criadoras de municípios maranhenses, porquanto se terá mais entes federados a se beneficiarem da repartição de receitas federais. Com isso, obviamente, os valores repassados a cada ente municipal pré-existente diminuí na proporção em que são criados novos municípios. Vislumbra-se, portanto, em tese, a relação de pertinência entre o objeto da impugnação (leis estaduais do Maranhão) e os seus interesses, a legitimá-los, mesmo com o requisito jurisprudencial da pertinência temática. E também se pode cogitar a intervenção de outros órgãos de legitimação universal, como órgãos nacionais dos partidos políticos, ou os órgãos federais, como o presidente da República, as mesas da Câmara e do Senado, ou o Procurador-Geral da República.

Mas, além dos aspectos financeiros, deve ser considerado o aspecto político. Será justo alimentar na população das áreas que pretensamente seriam desmembradas o sonho de serem emancipados, se sabido por todos que as leis estaduais certamente serão declaradas inconstitucionais? Pior que isso, o início destes processos legislativos poderá repercutir seriamente no convívio social dos munícipes, exaltando-se os ânimos entre os defensores da emancipação de cada uma das áreas, e os que pretendem resistir. E tudo isso será em vão, porque ao fim, as leis serão declaradas inconstitucionais.



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
Conselho Seccional do Maranhão

Esses motivos, financeiros e políticos, são suficientes à comprovar os requisitos autorizadores da concessão de medida cautelar, para sustar imediatamente a eficácia da norma impugnada.

IV – PEDIDO

DIANTE DO EXPOSTO, requer seja concedida medida cautelar na presente ADI, para suspender a eficácia do inteiro conteúdo da Resolução Legislativa nº 618/2011 da ALEMA, o fazendo nos termos do art. 355 do Regimento Interno deste eg. TJ/MA.

Apreciada a medida cautelar, requer seja notificado órgão responsável pela edição do ato (art. 356 do RI-TJ/MA), no caso a Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão, através do Presidente da sua Mesa Diretora, que pode ser encontrado em seu gabinete no Palácio Manoel Bequimão, na Av. Jerônimo de Albuquerque, s/n - Sítio do Rangedor – Cohafuma, São Luís (MA), para prestar informações no prazo de trinta dias.

Requer ainda seja citada a procuradora-geral do Estado para defender o ato normativo impugnado, no prazo de quinze dias (art. 356, p. ún. do RI-TJ/MA).

Colhidas as informações, e após a oitiva da Procuradoria Geral de Justiça (art. 357 do RI-TJ/MA), requer seja julgado o mérito da presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade de todo o conteúdo da Resolução Legislativa nº 618/2011 da ALEMA em face do art. 10 da Constituição do Estado do Maranhão.

Pede Deferimento.

São Luís (MA), 23 de maio de 2011.

MÁRIO de Andrade MACIEIRA
PRESIDENTE DA OAB/MA

RODRIGO Pires Ferreira LAGO
ADVOGADO – OAB/MA 6148

DOCUMENTOS:

- 01 - Procuração com poderes especiais;
- 02 - Ata de Posse da Diretoria da OAB/MA para o triênio 2010/2012;
- 03 - Tópico de Ata da Sessão Ordinária de 20/05/2011;
- 04 - Acórdão do Conselho Seccional de 20/05/2011, autorizando o ajuizamento da ADI;
- 05 - Resolução Legislativa nº 618/2011 da ALEMA, publicada no Diário da Assembléia de 09/05/2011;
- 06 – Emenda Constitucional nº 58/09 à Constituição do Estado do Maranhão, publicada no Diário Oficial do Estado de 04/12/2009.