

**O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO ESTADO DO MARANHÃO:**  
controle de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais e municipais  
contestados em face da Constituição do Estado do Maranhão de 2006 a 2009\*

THE CONTROL OF CONSTITUTIONALITY IN THE STATE OF MARANHÃO: control of  
constitutionality of laws and normative acts state and municipal challenged in the face  
of the Constitution of the State of Maranhão from 2006 to 2009

EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL ESTADO DO MARANHÃO: control de  
constitucionalidad de las leyes y disposiciones normativas estatales y municipales  
impugnadas ante la Constitución del Estado do Maranhão en los años 2006 a 2009.

*Paulo Roberto Barbosa Ramos  
Jorge Luís Ribeiro Filho*

**Resumo:** O presente artigo é fruto de pesquisa iniciada no ano de 2009 e finalizada em 2010, com financiamento do PIBIC/CNPq, a qual teve por objetivo principal analisar o atual sistema de controle de constitucionalidade das leis no Brasil, especialmente depois da Emenda Constitucional nº 45/04, refletindo sobre as suas potencialidades e limitações. Não menos importante foi a análise da atuação do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, em sede de controle de constitucionalidade. De acordo com o que foi mostrado, o controle judicial de constitucionalidade corresponde a uma forma bastante específica de retirar a vigência de leis ou atos normativos em desconformidade com a Constituição, seja ela federal ou estadual. Quanto aos estados-membros, a possibilidade de garantir a harmonia do ordenamento jurídico, tendo como parâmetro a sua própria Carta Política, decorre dos princípios mais basilares do federalismo.

**Palavras-chave:** Constituição. Federalismo. Controle de constitucionalidade.

**Abstract:** This article is the result of the research started in the year 2009 and completed in 2010, with funding of PIBIC/CNPq, which had as main objective to analyze the current system of control of constitutionality of laws in Brazil, especially after Constitutional Amendment nº 45/04, reflecting on their potential and limitations. No less important was the analysis of the action of the Court of Justice of the State of Maranhão, in the control of constitutionality. In accordance with what was shown, the judicial review of constitutionality corresponds to a mechanism quite specific to withdraw the duration of laws or normative acts non compliance with the federal or state Constitution. For the member-States, the possibility to ensure the harmony of legal system, taking as a parameter its own Constitution, derives from most basic principles of federalism.

**Keywords:** Constitution. Federalism. Control of constitutionality.

**Resumen:** Este artículo es el fruto de la búsqueda que comenzó en el año 2009 y que se terminó en 2010, con financiación del PIBIC/CNPq, que tuvo como objetivo principal analizar el actual sistema de control de la constitucionalidad de las leyes en Brasil, especialmente después de Enmienda Constitucional nº 45/04, reflexionando sobre sus potenciales y limitaciones. No menos importante fue el análisis de la acción del Tribunal de Justicia del Estado do Maranhão, en el control de la constitucionalidad. De conformidad con lo que se ha demostrado, el control judicial de constitucionalidad corresponde a un mecanismo muy peculiar para retirar la duración de las leyes o disposiciones normativas que no están en conformidad con la Constitución, sea federal o estatal. En cuanto a los estados-miembros, la posibilidad de garantizar la armonía del sistema jurídico, tomando como parámetro a su propia Carta política, se deriva de los principios más básicos del federalismo.

**Palabras clave:** Constitución. Federalismo. Control de constitucionalidad.

## 1 INTRODUÇÃO

O sistema de controle difuso/incidental de constitucionalidade das leis teve início nos Estados Unidos, em 1803, com a famosa decisão do juiz Marshall, declarou uma Lei do Congresso americano inconstitucional. Tal lei concedia à Suprema Corte mais poderes do

que aqueles previstos na Constituição, pois autorizava esse órgão de cúpula do Poder Judiciário a ser provocado diretamente, quando o texto magno só autorizava que isso fosse feito pela via recursal, diante de um caso concreto, o qual já tivesse sido analisado por outras instâncias e nele reconhecesse a Suprema Corte real importância

\* Trabalho premiado durante o XXII Encontro do SEMIC realizado na UFMA entre os dias 25 a 27 de outubro de 2010.  
Artigo recebido em fevereiro 2011  
Aprovado em março 2011

para sua avaliação diante de eventual lesão ao texto legal supremo.

Simplemente com esse seu posicionamento, o juiz Marshall deixou assentado que uma lei não pode mudar a Constituição e, com isso, inaugurou o sistema de controle de constitucionalidade das leis.

Já no século vinte, em meados da segunda década, Hans Kelsen inova a teoria jurídica com a previsão na Constituição austríaca do controle concentrado de constitucionalidade das leis, quer dizer, controle das leis e atos normativos efetuados tão somente por um organismo do Estado, no caso a Corte Constitucional, que não é um órgão do Poder Judiciário.

Essa inovação enriqueceu a discussão dos sistemas de controle de constitucionalidade das leis e possibilitou a democratização do poder e estabilidade política na Europa após a Segunda Grande Guerra Mundial.

Oportuno ressaltar que o controle concentrado de constitucionalidade das leis encontrou mais adesão na Europa por conta do preconceito em relação ao Poder Judiciário, que, regularmente na história desse continente, não esteve comprometido com os ideais democráticos. Ademais, após a Revolução Francesa, tornou-se inaceitável que um poder não legitimado pelas urnas pudesse declarar nulos atos dos poderes de origem popular.

Não bastasse isso, o sistema de controle difuso na Europa poderia trazer sérios problemas já que a tradição não era a do *common law*, que impunha o caráter vinculante às decisões da Suprema Corte americana para os casos semelhantes. A fórmula encontrada pelos europeus foi a de realmente apenas um órgão manifestar-se sobre a constitucionalidade das leis, seja diante de um caso concreto ou em tese, declarando-os inconstitucionais, mas com a possibilidade de que essa condição não necessariamente tivesse de ser considerada desde a sua edição, como na sistemática americana, isto por apenas incidir em um caso concreto, mas daí para frente, em virtude da segurança jurídica dos atos constituídos de boa-fé, diante do princípio da presunção de constitucionalidade das leis. Trata-se, na verdade, da famosa discussão entre atos nulos e anuláveis.

No Brasil, a história do controle de constitucionalidade das leis teve início com a edição da primeira Constituição Republicana, em 1891. Inicialmente, tendo como referência o modelo americano, adotou-se o sistema difuso de controle de constitucionalidade, aquele mediante o qual qualquer juiz ou tribunal pode declarar a

inconstitucionalidade de uma lei diante de um caso concreto.

Importante registrar que o Supremo Tribunal Federal não aceitou com facilidade ter o poder de efetuar o controle de constitucionalidade das leis, mesmo diante de um caso concreto, porquanto implicava tornar nula uma decisão do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Isso aconteceu pelo fato de os mesmos juízes que integravam o Superior Tribunal de Justiça do Império terem sido nomeados para compor o Supremo Tribunal Federal, um órgão pertencente a um regime político completamente diferente do imperial.

Ora, com outra formação jurídica, não estavam realmente versados para o desempenho nessa nova tarefa para a qual haviam sido designados. No regime imperial não existia controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e atos normativos.

Não fosse Rui Barbosa, figura central no processo de elaboração da Constituição de 1891, os Ministros do Supremo teriam ainda mais dificuldade para dar início ao processo do controle de constitucionalidade das leis no Brasil.

A partir dos ensinamentos de Rui Barbosa de que a Constituição de 1891 autorizava o Poder Judiciário a declarar inconstitucionais leis e atos normativos que atentassem contra a integridade do texto constitucional, e com a mudança dos atores do Supremo Tribunal Federal por conta de aposentadoria, foi sendo construída paulatinamente a doutrina do controle de constitucionalidade das leis sob o viés difuso/incidental, ou seja, constatou-se que uma lei ou ato normativo não pode ser aplicado a um caso concreto por ser incompatível com a Constituição, seja por não ter seguido os trâmites traçados pelo texto magno para sua elaboração, seja por possuir um comando incompatível com os valores e princípios albergados pela Lei Suprema.

Essa sistemática prevaleceu até meados da década de sessenta do século vinte, quase sem inovações, salvo a possibilidade de intervenção federal em caso de desobediência a princípios estabelecidos pela própria Constituição, instrumento que deveria ser apreciado pelo Supremo Tribunal Federal diante de provocação do Procurador-Geral da República.

Nos primeiros anos da década de sessenta, já sob a égide do regime militar, incorporou-se à Constituição, por meio de emenda, outra modalidade de controle de constitucionalidade das leis, a concentrada, com a previsão da

ação direta de inconstitucionalidade das leis, a qual poderia ser ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal pelo Procurador-Geral da República, à época demissível *ad nutum* pelo Presidente da República.

O que poderia parecer um avanço, na verdade foi uma esperteza dos militares, os quais diante do risco, mesmo com toda a truculência que costumavam utilizar, de terem seus projetos de lei modificados no Congresso, ou mesmo de verem os vetos dos presidentes militares derrubados, buscaram no controle concentrado de constitucionalidade das leis uma oportunidade singular para derrubar no Supremo Tribunal Federal as leis aprovadas com as quais não estivessem de acordo, especialmente diante de vetos derrubados. O trabalho era fácil porque o Procurador-Geral estava nas mãos do Presidente da República, já que estava sujeito à demissão, assim como os Ministros do Supremo Tribunal Federal, estes diante da possibilidade de aposentadoria precoce.

## 2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 consolidou e ampliou o sistema de controle de constitucionalidade. A partir dela, o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa, o Governador de Estado, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional tornaram-se entes legítimos para promover a ação direta de inconstitucionalidade.

Embora a ampliação do rol de legitimados para arguir a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo não tenha contemplado o cidadão, o instituto tornou-se mais eficaz, uma vez que saiu da esfera de exclusividade do Procurador-Geral da República.

A ação declaratória de constitucionalidade foi introduzida em 1993 com a Emenda nº 03 e as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, ganharam a possibilidade de adquirirem efeito vinculante.

A Emenda Constitucional nº 45, por sua vez, deixa ainda mais evidenciado o caráter misto do atual sistema de controle, dando a possibilidade de aprovação do Supremo Tri-

bunal Federal de súmula vinculante em sede de controle difuso de constitucionalidade.

A Constituição de 1988 consagrou ainda o *habeas corpus*, destinado à proteção do indivíduo contra arbitrariedade do Poder Público e o mandado de segurança. Além disso, criou o *habeas data*, como meio de proteger o cidadão contra informações inverídicas em órgãos públicos e o mandando de injunção, que figura como remédio constitucional contra omissões de órgãos com poder normativo.

Merecem destaque também: a ação de inconstitucionalidade por omissão (Art.103, §2º), a arguição de descumprimento de preceito fundamental (Art.102,§1º), o mandado de segurança coletivo e o recurso extraordinário, acerca de colisão direta entre o direito estadual e o direito federal ordinário.

## 3 DO CONTROLE ESTADUAL DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS E ATOS NORMATIVOS: limites da pesquisa e dos resultados propostos

A possibilidade de os estados-membros controlarem a constitucionalidade das leis e atos normativos elaborados em seu âmbito decorre da própria ideia de federalismo, que possui como uma de suas características principais a autonomia dos entes federados.

Vale lembrar que os Municípios, como integrantes da Federação, também são dotados de certa autonomia, possuindo Executivo e Legislativo próprios, mas não Judiciário, por isso a Constituição Federal (Art. 125, §2º) atribuiu competência aos Tribunais de Justiça Estaduais para julgar a constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal.

Como foi possível perceber, a autonomia dos estados-membros, bem como dos municípios, respeitado o princípio da simetria (obrigação do constituinte Estadual e o Municipal seguirem as orientações contidas na Carta da República, sobretudo no que tange à organização dos poderes), encontra-se materializada na própria Constituição Federal, o que se depreende da leitura dos Artigos 25 e 29, por exemplo:

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

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo 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 seguintes preceitos [...]. (BRASIL, 1988)

Antes de abordar o tema “controle estadual de constitucionalidade das leis e atos normativos”, de forma mais específica, faz-se necessário, para a correta compreensão da proposta e melhor desencadeamento lógico das ideias apresentadas, trazer à baila algumas questões de caráter introdutório.

O controle de constitucionalidade pode ser classificado das mais diversas maneiras. Por motivos meramente didáticos, a classificação aqui adotada será aquela que utiliza como critérios de diferenciação o órgão que julgará a ação, a via por meio da qual chegará ao conhecimento do Judiciário o questionamento sobre a constitucionalidade de determinada lei ou ato normativo e o momento no qual será feito o controle propriamente dito.

*Quanto ao órgão* que irá efetivamente controlar a constitucionalidade das leis ou atos normativos, pode-se falar em:

- a) controle político (de inspiração francesa, é realizado por órgão não-jurisdicional. Como exemplo, podem ser citados o controle de constitucionalidade realizado nas Comissões de Constituição e Justiça e o próprio veto jurídico, realizado pelo chefe do Poder Executivo de um dos entes federados);
- b) controle jurisdicional (realizado exclusivamente pelo Poder Judiciário) e c) controle misto (mescla das duas modalidades já comentadas).

*Quanto à forma* ou *via* através da qual o controle será feito, consoante já se viu, poderá ser:

- a) incidental ou concreto (tem o desígnio de afastar o emprego de determinada lei ou ato normativo no caso concreto, ou seja, a análise da constitucionalidade da lei não é o objeto basal do pedido, mas apenas um incidente processual);
- b) controle principal ou abstrato (o questionamento acerca da constitucionalidade da lei ou do ato normativo chega ao Judiciário através de ação judicial especial, no caso da presente pesquisa, a ação direta de inconstitucionalidade).

*Quanto ao momento* em que será realizado o controle de constitucionalidade, tem-se:

- a) controle preventivo (efetiva-se antes do aperfeiçoamento da lei ou ato normativo);
- b) repressivo (em regra, equivale-se ao modelo judicial).

Pois bem. A partir deste ponto, serão analisadas questões concernentes ao controle de constitucionalidade das leis e atos normativos

realizado no âmbito dos estados-membros pelos órgãos de cúpula dos seus Poderes Judiciários, a saber, os Tribunais de Justiça, o que implica dizer que a análise voltar-se-á apenas ao controle de natureza jurisdicional, abstrata e repressiva, com ênfase para a atuação do Judiciário maranhense, o qual, por ocasião da análise de constitucionalidade de determinada lei ou ato, segue os ritos que constam da Constituição Estadual, bem como do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão.

Tudo indica que, em âmbito estadual, o exercício do controle de constitucionalidade pela via abstrata foi primeiro possibilitado no Brasil pela Emenda Constituição nº 16 de 1965, a qual acrescentou ao texto da Constituição vigente à época, a de 1946, dispositivos que atribuíram aos Estados-membros a competência para regular o processo, cabendo ao Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato de Município, em flagrante descompasso com a Constituição estadual.

A atual Constituição Federal possibilitou aos estados-membros o exercício do controle abstrato de constitucionalidade em seus respectivos âmbitos, fazendo, apenas, uma importante vedação expressa em relação à atribuição de legitimidade de agir a apenas um órgão, senão veja-se:

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição § 2º - Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão. (BRASIL, 1988)

Na Constituição do Estado do Maranhão, a competência do Tribunal de Justiça para julgar a ação direta de inconstitucionalidade, ação judicial especial que tem por fito questionar, abstratamente, a constitucionalidade de determinada lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face da Constituição Estadual, encontra-se positivada no Art. 81:

Art. 81 – Compete ao Tribunal de Justiça processar e julgar, originariamente:

I – a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição [...]. (MARANHÃO, 2009)

A Lei Maior Estadual, em seu Art. 92, atribuiu legitimidade a um extenso rol de órgãos e entidades, tanto na esfera estadual, quando na municipal para propor a ação direta de inconstitucionalidade, estabelecendo, também, alguns procedimentos que devem ser observados quando da declaração de inconstitucionalidade.

lidade, tais como a oitiva do Procurador-Geral de Justiça, a comunicação da declaração de inconstitucionalidade à Assembleia Legislativa e à Câmara Municipal, etc., o que se percebe da leitura dos artigos seguintes:

### Seção VIII

Da Declaração de Inconstitucionalidade e da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Art. 92 – São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição:

I – o Governador do Estado e a Mesa da Assembléia Legislativa;

II – o Procurador-Geral do Estado e o Procurador-Geral da Justiça;

III – o Prefeito Municipal e a Mesa da Câmara de Vereadores do respectivo Município;

IV – o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;

V – as federações sindicais, as entidades de classe de âmbito estadual ou municipal e os conselhos regionais de representação profissional legalmente instituídos;

VI – os partidos políticos com representação, na Assembléia Legislativa ou, quando for o caso, nas Câmaras Municipais.

§ 1º - O Procurador-Geral da Justiça deverá ser previamente ouvido nas ações diretas de inconstitucionalidade.

§ 2º - Declarada a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembléia Legislativa ou à Câmara de Vereadores.

§ 3º - Declarada a inconstitucionalidade, por omissão de medida para tornar efetiva norma desta Constituição, a decisão será comunicada ao poder competente para adoção das providências necessárias à prática do ato ou início do processo legislativo, e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

§ 4º - Na ação de inconstitucionalidade de norma legal ou ato normativo, em tese, a citação será feita ao Procurador-Geral do Estado, ou, se for o caso, ao representante legal do Município, que defenderá o ato ou o texto impugnado. (MARANHÃO, 2009)

A matéria controle de constitucionalidade também é regulada pelo órgão de cúpula do Judiciário Maranhense, em seu Regimento Interno, a partir do Art. 353:

#### CAPÍTULO V

##### DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Art. 353. A ação direta de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo estadual ou municipal perante a Constituição Estadual, inclusive por omissão, será feita por petição dirigida ao presidente do Tribunal, em três vias; e os documentos que instruírem a primeira deverão ser reproduzidos nas demais, por cópia.

Art. 354. São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade:

I - o governador do Estado;

II - a Mesa da Assembleia Legislativa;

III - o prefeito municipal;

IV - a Mesa da Câmara Municipal;

V - o procurador-geral de Justiça;

VI - o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;

VII - as federações sindicais, as entidades de classe de atuação estadual ou municipal e os conselhos regionais de representação profissional legalmente instituídos, demonstrado interesse jurídico no caso;

VIII - os partidos políticos, com representação na Assembleia Legislativa, ou, em se tratando de Lei ou ato normativo municipais, na respectiva Câmara.

Art. 355. Havendo pedido de medida cautelar, o relator o submeterá à apreciação do Plenário, na primeira sessão, independentemente de inclusão em pauta, após audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

§ 1º No julgamento do pedido de medida cautelar será facultado sustentação oral aos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela expedição do ato, pelo tempo de dez minutos para cada um.

§ 2º A medida cautelar somente será concedida por maioria absoluta de votos, obedecido ao disposto no parágrafo único do art. 359 deste Regimento.

§ 3º Nos períodos de recesso referidos nos incisos III e IV do art. 277 deste Regimento, caberá ao presidente, após a audiência das autoridades a que se refere o caput, ad referendum do Plenário, decidir sobre a medida cautelar.

§ 4º A decisão do presidente concessiva da medida cautelar será submetida na primeira sessão jurisdicional do Plenário, após o fim do recesso, para o referendo.

§ 5º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

§ 6º A medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeito ex nunc, salvo se o Tribunal entender por conceder-lhe eficácia retroativa.

§ 7º A concessão da medida cautelar torna aplicável a legislação anterior acaso existente, salvo expressa manifestação em contrário.

Art. 356. Após a apreciação da medida cautelar, o relator determinará a notificação das autoridades responsáveis pelo ato impugnado, a fim de que, no prazo de trinta dias, prestem as informações entendidas necessárias.

Parágrafo único. O procurador-geral do Estado ou o procurador do Município, conforme o caso, será citado previamente, para defender, no que couber, o ato ou o texto impugnado, no prazo de quinze dias, já considerando o privilégio do art. 188 do Código de Processo Civil.

Art. 357. Decorrido os prazos do artigo anterior, com ou sem informações, os autos serão remetidos à Procuradoria Geral de Justiça, para, em quinze dias, emitir parecer.

Art. 358. Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência de informações nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para produção de parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

Art. 359. Retornando os autos da Procuradoria, em trinta dias será lançado o relatório, do qual será encaminhado cópia a todos os desembargadores, incluindo-se o processo em pauta para a primeira sessão seguinte do Plenário.

Parágrafo único. O julgamento somente será iniciado com a presença de, pelo menos, dois terços dos desembargadores.

Art. 360. No julgamento, após o relatório, facultar-se-á ao procurador da autoridade responsável pelo

ato impugnado, ao procurador-geral do Estado, quando intervir, e ao procurador-geral de Justiça, a sustentação oral de suas razões, por quinze minutos, seguindo-se a votação.

Art. 361. Efetuado o julgamento, proclamar-se-á a inconstitucionalidade com a aprovação de, pelo menos, a metade mais um de todos os desembargadores. Parágrafo único. Não alcançado esse quórum, em razão de licença ou de férias de desembargadores em número que possa influir no julgamento, este será suspenso a fim de aguardar o comparecimento dos desembargadores ausentes.

Art. 362. Declarada a inconstitucionalidade, o presidente do Tribunal a comunicará imediatamente à Assembleia Legislativa, à Câmara Municipal ou à autoridade interessada para a suspensão da execução, no todo ou em parte, da lei ou do ato normativo.

Art. 363. Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma da Constituição Estadual, a decisão será comunicada ao órgão competente, para a adoção das providências necessárias à prática do ato que lhe compete o início do processo legislativo e, em se tratando de entidade administrativa, para sua ação em trinta dias, sob pena de responsabilidade.

Art. 364. Na ação direta de inconstitucionalidade não se admite desistência e nem intervenção de terceiros. Parágrafo único. O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por decisão irrecorrível, admitir, no prazo das informações, a manifestação de outros. (MARANHÃO, 2009)

Importante dispositivo a ser ressaltado é o encontrado no Artigo 93 da Constituição estadual, segundo o qual somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros poderá o Tribunal declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal.

Dessa forma, pode-se afirmar que o controle judicial repressivo de constitucionalidade pela via abstrata corresponde a uma forma bastante específica de retirar a vigência de leis ou atos normativos em desconformidade com a Constituição, seja ele federal ou estadual. Quanto aos estados-membros, a possibilidade de garantir a harmonia do ordenamento jurídico tendo como parâmetro a sua própria Carta Política decorre da sua própria natureza de ente federado.

#### 4 RESULTADOS DA PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS EMPÍRICOS

Ultrapassada a etapa de formulação de conceitos acerca do controle de constitucionalidade, cabe a análise dos dados empíricos extraídos:

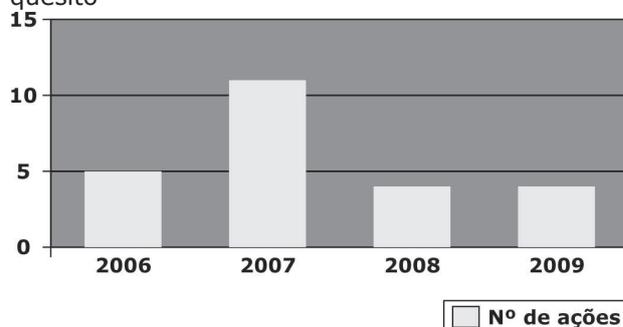
*1º QUESITO AVALIATIVO: Qual o número de ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas no intervalo de 2006 a 2009?* (Quadro 1, Gráfico 1).

*zadas no intervalo de 2006 a 2009?* (Quadro 1, Gráfico 1).

Quadro 1- Número de ações ajuizadas (2006-2009)

ANO	NÚMERO DE AÇÕES AJUIZADAS
2006	5
2007	11
2008	4
2009	4

Gráfico 1 – Representação gráfica referente ao 1º quesito

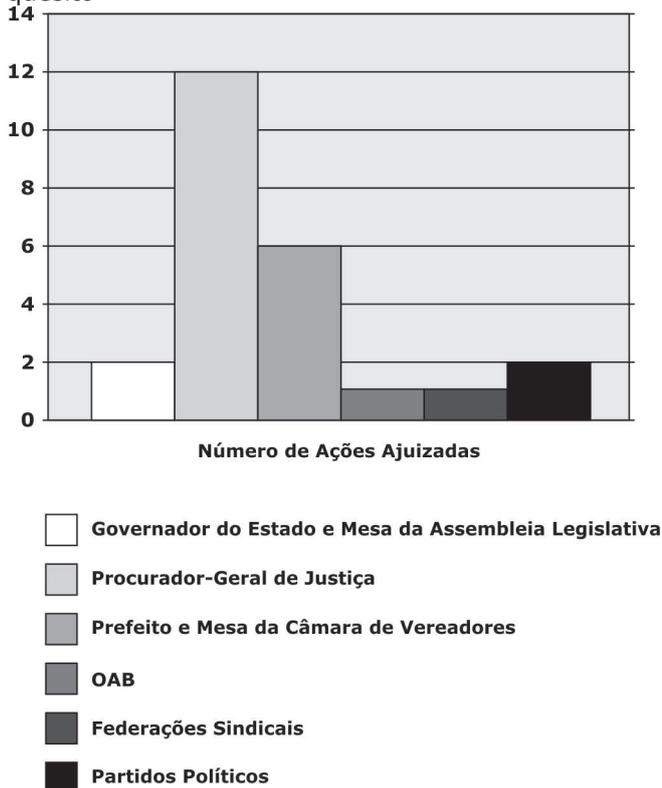


*2º QUESITO AVALIATIVO: Dentre os legitimados, quais os que mais propuseram ações de controle de constitucionalidade no intervalo pesquisado (2006-2009)?* (Quadro 2, Gráfico 2).

Quadro 2 – Os legitimados

LEGITIMADO	NÚMERO DE AÇÕES AJUIZADAS
GOVERNADOR DO ESTADO E MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	2
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA	12
PREFEITO E MESA DA CÂMARA DE VEREADORES	6
OAB	1
FEDERAÇÕES SINDICAIS	1
PARTIDOS POLÍTICOS	2

Gráfico 2 – Representação gráfica referente ao 2º quesito



**3º QUESITO AVALIATIVO: Qual o dispositivo da Constituição Estadual foi o mais afrontado por leis ou atos normativos?**

Art. 19, por 4 vezes. O dispositivo em comento possui a seguinte redação:

Art. 19 – A Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade e eficiência e, também, ao seguinte:

- I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;
- II – a investidura em cargo ou emprego público estadual e municipal depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarados em lei, de livre nomeação e exoneração;
- III – o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável, uma vez, por igual período;
- IV – durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele que for aprovado em concurso público de provas e de provas e títulos será convocado com prioridade sobre os novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;
- V – os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei;
- VI – é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;
- VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar federal;
- VIII – a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

- IX – a lei determinará os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;
- X – a revisão geral da remuneração dos servidores públicos estaduais será feita sempre na mesma data, sem distinção de índice entre civis e militares;
- XI – a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos estaduais, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos Poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros da Assembleia Legislativa, Secretários de Estado, Desembargadores do Tribunal de Justiça e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração pelo Prefeito, em espécie;
- XII – os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;
- XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvados o disposto no inciso anterior e os casos de isonomia constitucionalmente assegurada;
- XIV – os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados, para fins de concessão de acréscimos ulteriores, sob o mesmo título os fundamentos;
- XV – os vencimentos dos servidores públicos civis e militares são irredutíveis e a remuneração observará o que dispõem os incisos XI e XII deste artigo e os artigos 150, II, 153, III, § 2º, I, da Constituição Federal;
- XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários:
  - a) De dois cargos de professor;
  - b) A de um cargo de professor com outro de natureza técnica ou científica;
  - c) A de dois cargos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.
- XVII – a proibição de acumular estende-se a empregos e funções abrangendo autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações mantidas pelo poder Público;
- XVII – somente por lei específica poderão ser criadas empresas públicas, sociedade de economia mista, autarquias ou fundações públicas;
- XIX – depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresas privada;
- XX - ressalvados os casos especificados em lei, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas de proposta, nos termos da lei, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações;
- XXI – a posse em cargo eletivo ou de direção na administração pública direta, indireta ou fundacional será precedida de declaração de bens, atualizada na forma da lei.
  - § 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela na podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou de servidores públicos;
  - § 2º - A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.
  - § 3º - As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei;
  - § 4º - os atos de improbidade administrativa importarão à suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista

em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

§ 6º - É vedado ao Poder Público veicular, fora do Estado, publicidade de qualquer natureza, de seus atos e decisões, exceto quando se tratar de licitações ou em defesa dos interesses do Estado;

§ 7º - É assegurada a participação permanente dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

§ 8º - O servidor público eleito para o cargo de direção de órgão de representação profissional da categoria será automaticamente afastado de suas funções, na forma da lei, com direito à percepção de sua remuneração.

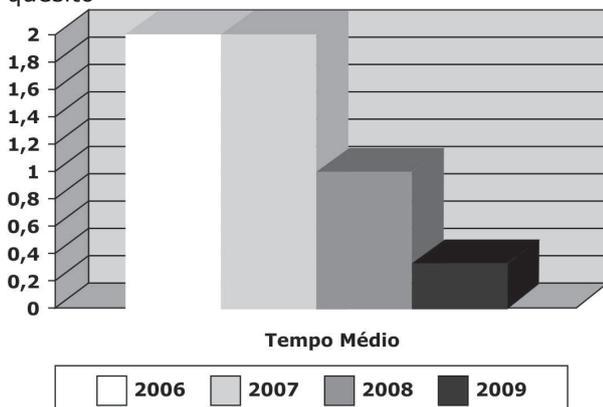
§ 9º - É proibido a denominação de obras e logradouros públicos com o nome de pessoas vivas, excetuando-se da aplicação deste dispositivo as pessoas vivas consagradas notória e internacionalmente como ilustres ou que tenham prestado relevantes serviços à comunidade na qual está localizada a obra ou logradouro. (MARANHÃO, 2009)

**4º QUESITO AVALIATIVO:** Qual o tempo médio que uma ação de controle de constitucionalidade tem levado para chegar à decisão final de mérito? (Quadro 3, Gráfico 3).

Quadro 3 – Tempo médio

ANO	TEMPO MÉDIO
2006	2 anos
2007	2 anos
2008	4 anos
2009	4 meses

Gráfico 3 – Representação gráfica referente ao 4º quesito



- MÉDIA ARITMÉTICA TOTAL: 64 MESES / 4 (DIVIDIDO POR 4): 1 ANO E 4 MESES.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem mecanismos e agentes que, de fato, estejam aptos ao controle da constitucionalidade das leis e atos normativos, torna-se bastante complicado falar em segurança jurídica e, por conseguinte, em supremacia da Constituição, fundamentos do Estado Democrático de Direito. O que se observa no Maranhão é uma aplicação inconsistente dos expedientes concebidos com o fito de proteger o texto constitucional.

Conforme se asseverou, em linhas anteriores, a possibilidade de os estados-membros controlarem a constitucionalidade das leis e atos normativos elaborados em seu âmbito decorre da própria ideia de federalismo, que possui como uma de suas características principais a autonomia dos entes federados. Nesta esteira, a atividade de controle de constitucionalidade precisa ser exercida com zelo e presteza para que cumpra o seu desígnio.

Tudo indica que, em âmbito estadual, o exercício do controle de constitucionalidade pela via abstrata foi primeiro possibilitado no Brasil pela Emenda Constitucional nº 16 de 1965, a qual acrescentou ao texto da Constituição vigente à época, a de 1946, dispositivos que atribuíram aos Estados-membros a competência para regular o processo, cabendo ao Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato de Município, em flagrante descompasso com a Constituição estadual.

Porém, pela análise desenvolvida nos julgados em Ação Direta de Inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, percebeu-se, de início, o desuso das técnicas doutrinárias e jurisprudenciais do controle de constitucionalidade (sequer um caso de modulação de efeitos, declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, entre outros). No período compreendido entre os anos de 2006 a 2009 não se observaram decisões que fossem além da improcedência, extinção sem julgamento de mérito ou declaração de inconstitucionalidade total ou parcial.

Ao lado deste detalhe de ordem técnica, referente ao julgamento, observou-se que o controle estadual de constitucionalidade não estava focado em teses, não houve a preocupação, constantemente observada no Supremo Tribunal Federal, com a definição sobre o conteúdo dos dispositivos da Constituição Estadual. A Ação Direta de Inconstitucionalida-

de tornou-se instrumento de mero reparo a afrontas isoladas do texto da Lei Fundamental do Estado do Maranhão.

Transparece nos julgados que a ADIN foi utilizada como processo ordinário, empregado aqui no sentido visto na tutela dos interesses privados, diminuindo tal via a um feito entre partes. O Tribunal não logrou êxito em fixar, através de sua jurisdição constitucional, o âmbito de abrangência normativa do texto magno. Fato preocupante, pois o Tribunal acumula a função de Corte Recursal ao lado de uma função primordial que é a de Corte Constitucional, na qual deve atuar sempre visando à proteção da Constituição do Estado do Maranhão.

Os riscos e prejuízos de uma jurisdição deficiente por parte dos Tribunais são recorrentes e de pouca dificuldade para serem explicitados. Não é razoável utilizar a via de ação no controle de constitucionalidade, da forma como o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão fez durante o intervalo pesquisado. Não se trata de incidente de inconstitucionalidade, não se provoca uma questão prejudicial ao mérito com fito de cassar uma posição jurídica assegurada por uma norma violadora da Constituição. Trata-se do Poder Público emanando normas ao arpejo da Constituição do Estado, realidade cuja resposta do Poder Judiciário é um tratamento incompatível, em face da grandeza normativa do texto sub judice.

A atuação deficitária não se restringe à técnica de julgamento. Também os legitimados para propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade nos termos da Constituição do Estado do Maranhão (Governador do Estado e a Mesa da Assembleia Legislativa; Procurador-Geral do Estado e o Procurador-Geral da Justiça; Prefeito Municipal e a Mesa da Câmara de Vereadores do respectivo Município; Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; federações sindicais, as entidades de classe de âmbito estadual ou municipal e os conselhos regionais de representação profissional legalmente instituídos; partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa ou, quando for o caso, nas Câmaras Municipais) mostraram-se, em sua maioria, despreparados no trato com normas de relevo constitucional.

O argumento principal nesta modalidade de ação deve fixar-se em torno da demonstração da inconstitucionalidade, porém o que se constatou passou longe disso. É na afronta ao texto constitucional que deve estar a atenção do proponente da ação. Observou-se, por exemplo, a proposição de Ação Direta de In-

constitucionalidade cuja norma impugnada fora revogada antes mesmo da data em que ocorrera a protocolização da ação.

Este ponto conduz a outra observação também preocupante: a qualidade da produção legislativa. Dentre o rol de provas da Ação Direta de Inconstitucionalidade, deve constar a norma impugnada. Observou-se Lei Orgânica Municipal manuscrita em papel pautado, sem organização ou estética que se possa atribuir a uma produção legislativa em um país no qual se observem minimamente as regras para o processo legislativo.

Percebeu-se, ademais, um número reduzidíssimo de ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas, e, por conseguinte, um fraco ementário jurisprudencial, o que conduz à possível interpretação de que os entes legitimados para a propositura da ADIN não veem, neste mecanismo, um artifício hábil para a garantia dos direitos constitucionais.

Após fazer uma média aritmética com o tempo de duração do julgamento de cada ação de constitucionalidade, chega-se ao coeficiente de, aproximadamente, 01 (um) ano e 04 (quatro) meses, o que leva a crer que o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão está julgando as ações de constitucionalidade em tempo razoável, em conformidade, portanto, com o que dispõe a Emenda Constitucional nº 45 de 2004, levando-se em consideração que ações dessa natureza demandam atenção maior por parte do Judiciário e dos demais entes os quais compõem a relação jurídica que se instala.

Afirmar que o tempo é razoável não é, neste contexto, negar o caráter emergencial das ações em comento, uma vez que uma norma inconstitucional deve ter vida curta para que não afete a unidade, princípio inerente aos ordenamentos jurídicos em geral, porém a pressa em julgar determinados atos pode culminar em decisões insatisfatórias.

Ressalva importante se faz em relação às Leis Orçamentárias Municipais, uma vez que elas são anuais. Com uma duração média acima de 01 (um) ano, as ações constitucionais que versem sobre elas estão fatalmente fadadas à perda do objeto, posto que sempre terão vigido em sua plenitude quando da decisão de mérito de sua inconstitucionalidade.

De acordo com o que foi mostrado, o controle judicial repressivo de constitucionalidade pela via abstrata corresponde a uma forma bastante específica de retirar a vigência de leis ou atos normativos em desconformidade com a Constituição, seja ela federal ou estadual. Quanto aos

estados-membros, a possibilidade de garantir a harmonia do ordenamento jurídico, tendo como parâmetro a sua própria Carta Política, decorre dos princípios mais basilares do federalismo.

Em consonância com o amplamente demonstrado, por ocasião da fundamentação teórica da pesquisa, o sistema de controle de constitucionalidade das leis no Brasil, é altamente complexo, o que induz, muitas vezes, os próprios juristas ao cometimento de erros na utilização dos institutos de defesa da Constituição. Por isso mesmo é possível afirmar que o controle de constitucionalidade estadual só poderá efetivamente cumprir sua função a partir do momento em que os entes legitimados passarem a utilizar as ações de inconstitucionalidade com mais frequência e o Tribunal de Justiça passe a julgá-las com mais dinamidade, utilizando-se das mais diversas técnicas atinentes à matéria

#### REFERÊNCIA

- BALEEIRO, Aliomar. *O Supremo Tribunal Federal, esse outro desconhecido*. Rio de Janeiro: Forense, 1968.
- BARBI, Celso Agrícola. Evolução do controle da constitucionalidade das leis no Brasil. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 4, p. 34-43, 1968.
- BARBOSA, Rui. *Os atos inconstitucionais do Congresso e do Executivo*. In: *Trabalhos Jurídicos*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1962.
- BITTENCOURT, Lúcio. *O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria geral do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa da Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo (Org.). *Constituição do Brasil: Compilação e atualização dos textos, notas, revisão e índices*. Org. Adriano Campanhole, Hilton Lobo Campanhole. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 2008.
- CAPPELLETTI, Mauro. *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado*. Tradução de Aroldo Plínio Gonçalves. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1984.
- CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. *Hermenêutica constitucional: métodos e princípios específicos de interpretação*. Florianópolis: Obra Jurídica, 2008.
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Do controle da constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Forense, 1966.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade das leis no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- COOLEY, Thomas McIntyre. *Princípios gerais de direito constitucional dos Estados Unidos da América do Norte*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle de constitucionalidade: teoria e prática*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2010.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- MARANHÃO. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Maranhão*. São Luís: Assembléia Legislativa, 2009.
- MARANHÃO. Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (2009). Tribunal de Justiça, São Luís, 2 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.tj.ma.gov.br/site/cons/conteudo.php?secao=95&ident=13>>. Acesso em: 4 abr. 2010.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. *O controle concentrado de constitucionalidade das leis no Brasil: filosofia e dimensões jurídico-políticas*. São Paulo: Celso Bastos Editor; Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 2000.