



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

**O CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL**  
– **CFOAB**, serviço público independente, dotado de personalidade jurídica e forma federativa, nos termos da Lei 8.906/1994, inscrito no CNPJ sob o nº 33.205.451/0001-14, representado neste ato por seu Presidente, por intermédio de seus advogados infra-assinados, com instrumento procuratório anexo e endereço para comunicações no SAUS, Quadra 5, Lote 1, Bloco M, Brasília/DF, CEP 70.070-939, e endereço eletrônico [pc@oab.org.br](mailto:pc@oab.org.br), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, amparado nos arts. 102, inciso I, alínea “a”, e 103, inciso VII, da Constituição Federal, bem como no art. 2º, inciso VII da Lei nº 9.868/99, ajuizar a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**C/C PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

em face dos arts. 1º, 2º e 16 Lei Complementar n.º 261, de 16 de maio de 2023, do estado do Maranhão, que alterou o Código de Divisão e Organização Judiciárias do estado, concentrando a execução penal dos regimes fechado e semiaberto, em São Luís (capital do estado), bem como reorganizou a execução penal no estado, e, **POR ARRASTAMENTO**, os arts. 3º, 4º, 6º, 7º, 18, 19, 20 e 22, do mesmo diploma normativo, pelos fundamentos a seguir aduzidos.

**Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional**  
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939  
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: [pc@oab.org.br](mailto:pc@oab.org.br) / [www.oab.org.br](http://www.oab.org.br)



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

## **I – DOS LIMITES DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade tem por objeto a análise, por parte dessa Suprema Corte, sob a ótica constitucional, dos arts. 1º, 2º e 16 Lei Complementar n.º 261, de 16 de maio de 2023, do estado do Maranhão, que alterou o Código de Divisão e Organização Judiciárias do estado, concentrando a execução penal dos regimes fechado e semiaberto, em São Luís (capital do estado), bem como reorganizou a execução penal no estado, e, **POR ARRASTAMENTO**, os arts. 3º, 4º, 6º, 7º, 18, 19, 20 e 22, do mesmo diploma normativo.

A norma questionada foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, sancionada pelo Governador e publicada, no Diário Oficial – caderno do Poder Executivo, em 16 de maio de 2023, e possui a seguinte redação (doc. em anexo):

**LEI COMPLEMENTAR Nº 261, DE 16 DE MAIO DE 2023.**

Reestrutura a Execução Penal do Estado do Maranhão.

**O GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO,**

Faço saber a todos os seus habitantes que a Assembleia Legislativa do Estado decretou e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

**Art. 1º** - O art. 9º, incisos LVI e LVII, da Lei Complementar Estadual nº 14, de 17 de dezembro de 1991 (Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão), passam a vigorar com a seguinte redação:

*Art. 9º - (...)*

*LVI - 1ª Vara das Execuções Penais: Execução Penal: regimes fechado e semiaberto. Correições de estabelecimentos penais; Habeas corpus;*

*LVII - 2ª Vara das Execuções Penais: Execução Penal: regime aberto, e fiscalização do livramento ou indulto condicional. Sursis. Penas e medidas alternativas, incluindo as oriundas dos juizados especiais. Suspensão Condicional do Processo. Transação Penal. Medidas de Segurança. Fiscalização das medidas cautelares alternativas à prisão, referidas nos artigos 317 e 319 do Código de Processos Penal. Fiscalização das Unidades de Saúde Destinadas a Cumprimento das Medidas de Segurança e Internações Cautelares. Correições de estabelecimentos penais do regime aberto. Habeas corpus;*



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

**Art. 2º** - O art. 9º, inciso LVIII, da Lei Complementar Estadual nº 14, de 17 de dezembro de 1991 (Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão), passa a vigorar com a seguinte redação:

*Art. 9º - (...)*

*LVIII - 3ª Vara das Execuções Penais: Execução Penal: regimes fechado e semiaberto sobre todo território do Estado do Maranhão, à exceção da Comarca da Ilha de São Luís; Correições de estabelecimentos penais; Habeas corpus;*

**Art. 3º** - Dada a criação da 3ª Vara das Execuções Penais, as unidades judiciais previstas no art. 9º, incisos LIX a LXVI, da Lei Complementar Estadual nº 14, de 17 de dezembro de 1991 (Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão), passam a ser renumeradas, observada a seguinte ordenação:

*(...)*

*LIX - 1ª Vara de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher: Processamento e julgamento dos crimes de competência do juiz singular praticados contra a mulher em situação de violência doméstica e familiar na forma que trata a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, salvo os crimes de competência do Tribunal do Júri. Habeas corpus.*

*LX - 2ª Vara Especial de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher: Processamento e julgamento dos requerimentos de Medidas Protetivas de Urgência da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006;*

*LXI - Vara Especial do Idoso e de Registros Públicos: com competência para processamento e julgamento das medidas de proteção judicial dos interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis ou homogêneos do idoso previstas na Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), bem como para processamento e julgamento dos crimes previstos na mesma Lei. Registros Públicos;*

*LXII - quatorze Juizados Especiais Cíveis e das Relações de Consumo com áreas de abrangência definidas em resolução do Tribunal de Justiça;*

*LXIII - três Juizados Especiais Criminais com áreas de abrangência definidas em resolução do Tribunal de Justiça;*

*LXIV - um Juizado Especial do Trânsito;*

*LXV - um Juizado Especial da Fazenda Pública, Estadual e Municipal, com a competência estabelecida na Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009;*

*LXVI - uma Central de Inquéritos e Custódia, com competência para o cumprimento do disposto na Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015, do*



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

*Conselho Nacional de Justiça, e também com competência para o processamento dos inquéritos policiais da Comarca da Ilha de São Luís, decidindo seus incidentes e medidas cautelares, ressalvados os de competência da Vara Especial Colegiada dos Crimes Organizados e de Lavagem de Capitais;*

*LXVII - 2 (duas) Turmas Recursais Permanentes.*

*(...)*

**Art. 4º** - A Vara das Execuções Penais da Comarca de Imperatriz fica transformada na 5ª Vara Criminal, passando o art. 11-B, inciso XIX, da Lei Complementar Estadual nº 14, de 17 de dezembro de 1991 (Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão), a vigorar com a seguinte redação:

*[...]*

**Art. 6º** - A Vara das Execuções Penais da Comarca de Timon fica transformada na 4ª Vara Criminal, passando o art. 12, inciso IX, da Lei Complementar Estadual nº 14, de 17 de dezembro de 1991 (Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão), a vigorar com a seguinte redação:

*Art. 12 - (...)*

*IX - 4ª Vara Criminal: Processamento e julgamento dos crimes contra a Administração Pública e a Ordem Tributária. Execução Penal: regime aberto; penas e medidas alternativas; penas restritivas de direitos. Fiscalização dos incidentes no livramento ou indulto condicionais. Sursis. Correições de estabelecimentos penais para presos definitivos ou provisórios independentemente do regime de cumprimento. Habeas corpus;*

**Art. 7º** - O art. 12-A, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 14, de 17 de dezembro de 1991 (Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão), passa a vigorar com a seguinte redação:

*Art. 12-A - (...)*

*VI - 1ª Vara Criminal: Crime. Processamento e Julgamento dos Crimes de Competência do Juiz Singular. Processamento dos Crimes de Competência do Tribunal do Júri. Entorpecentes. Execução Penal: regime aberto, penas e medidas alternativas, inclusive oriundas do Juizado Especial. Fiscalização dos incidentes no livramento ou indulto condicionais. Sursis. Correições de estabelecimentos penais para presos definitivos ou provisórios independentemente do regime de cumprimento. Presidência do Tribunal do Júri. Habeas corpus;*

*[...]*

**Art. 16** - O art. 15, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 14, de 17 de dezembro de 1991 (Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão), passa a vigorar com a seguinte redação:



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

[...]

**Art. 18** - O art. 7º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 14, de 17 de dezembro de 1991 (Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão), passa a vigorar com a seguinte redação:

*Art. 7º - (...)*

*I - Comarca da Ilha de São Luís - cento e quarenta e um (99 titulares e 42 auxiliares);*

**Art. 19** - O art. 8º-A, § 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 14, de 17 de dezembro de 1991 (Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão), passa a vigorar com a seguinte redação:

*Art. 8º-A - (...)*

*§ 1º - (...)*

*I - Termo Judiciário de São Luís - oitenta e sete juízes de direito titulares;*

**Art. 20** - Para o fim de assegurar o cumprimento do previsto no art. 2º desta Lei, ficam criados os seguintes cargos:

**I** - 1 (um) cargo de Juiz de Direito de Entrância Final;

**II** - 1 (um) cargo de Assessor de Juiz;

**III** - 1(um) cargo de Secretário Judicial;

**IV** - 1(um) cargo de Analista Judiciário;

**V** - 5 (cinco) cargos de Técnico Judiciário.

[...]

**Art. 22** - As modificações dispostas nos arts. 4º, 5º e 6º desta Lei terão efeito com as vacâncias das varas das execuções penais das comarcas de Timon e Imperatriz, mantendo-se até lá as competências atuais.

**Art. 23** - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as demais disposições em contrário.

Conforme será abordado de forma detalhada adiante, as normas transcritas confrontam os preceitos estabelecidos na Constituição Federal, notadamente os princípios da razoabilidade e proporcionalidade (art. 5º, LIV); o princípio da inafastabilidade da jurisdição e do acesso à justiça (art. 5º, incisos XXXV); e os princípios da eficiência (art. 37, caput) e da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII).



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Desse modo, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, como legitimado universal para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, no exercício de sua competência legal de defensor da cidadania e da Constituição Federal, em decorrência do artigo 44, inciso I, da Lei 8.906/94, propõe a presente ação, visando a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos questionados.

## **II – DA INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO**

No caso em deslinde importa justificar a razão do pedido de incidência da inconstitucionalidade por arrastamento, nos termos do já decidido inúmeras vezes por essa Suprema Corte. Os dispositivos impugnados diretamente cingem-se aos arts. 1º, 2º e 16, do diploma legal, pois são eles que criam as varas especializadas de execução penal na capital do estado do Maranhão, atribuindo a uma delas jurisdição sobre todo estado. Os demais arts., quais sejam, 3º, 4º, 6º, 7º, 18, 19, 20 e 22, a serem impugnados por arrastamento, são apenas decorrências lógicas da determinação dos arts. 1º, 2º e 16.

Essa constatação é comprovada, pois, ao reconhecer a inconstitucionalidade dos artigos que concentraram a execução penal na capital do estado é necessário garantir o *status quo ante bellum* da estrutura, que ainda precária, funcionava distribuída geograficamente pelo estado do Maranhão. As alterações das competências das Varas, antes de execução penal, devem, por arrastamento serem reconhecidas como inconstitucionais. Além disso, afirma-se que, os argumentos apresentados para consecução da inconstitucionalidade dos dispositivos em epígrafe, aplicam-se *ipsis litteris* aos dispositivos indicados como inconstitucionais por arrastamento, sem necessidade de emenda ou de alteração do quadro fático.

Esse entendimento é extraído de vasta jurisprudência dessa Suprema Corte, quando, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.728, Relator o Ministro Maurício Corrêa, a corte assentou que a ação deveria ser conhecida apesar de não ter sido impugnado todo o texto da lei questionada, pois se apontava vício de natureza formal,



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

nos termos do Relator: “(...) cuidando-se de vício formal, há que se aplicar a teoria da inconstitucionalidade consequencial, de modo que, mesmo não havendo pedido quanto a esses dispositivos, sua ilegitimidade é decorrência lógica do reconhecido defeito de forma de todo o inciso I. Seria inaceitável, data venia, que permanecessem soltos e sem sentido na lei estadual disposições evidentemente sujeitas à lei complementar e, por isso, contrárias à Constituição Federal”.

No julgamento da Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.982, Relator o Ministro Gilmar Mendes, esse Supremo Tribunal afastou a preliminar de ausência de impugnação de todo o complexo normativo para declarar a inconstitucionalidade por arrastamento dos dispositivos não impugnados inicialmente. Naquele julgamento, o Relator, Ministro Gilmar Mendes, considerou ser “razoável, no caso, a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento [e] que, além de os dispositivos possuírem teor análogo e a causa de pedir ser exatamente a mesma, a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 22 e 28 evidentemente acaba por atingir o disposto no art. 5º e no parágrafo único do art. 25”. Nesse mesmo julgamento, o Ministro Sepúlveda Pertence acrescentou que “esse não é um complexo normativo. É que dois dispositivos pressupunham a vigência do artigo 22 e, aí, o eminente Relator entende que, então o Tribunal pode ir até essa declaração de consequências lógicas do julgamento do objeto da arguição. A rigor, ficaria aí. Se, graficamente, se eliminam os artigos 22 e 28, os dois outros ficariam insusceptíveis de aplicação”.

A Ministra Cármen Lúcia, Relatora da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.551, por ocasião do julgamento da ação, afirmou que “a ação direta deve ser conhecida, todavia, se o dispositivo atacado dispuser de autonomia suficiente a justificar a declaração de inconstitucionalidade exclusiva, sem que a análise da validade constitucional dependa da apreciação de outro dispositivo. Se a retirada do mundo jurídico comprometer a validade de outro dispositivo dele dependente, admite-se a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento desse segundo preceito se tiverem teor análogo e se a causa de pedir for a mesma.” Nesse mesmo sentido, a vasta jurisprudência da corte se orienta, senão vejamos:



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 13 E 24 DA LEI 2.826/2003; LEI 3.830/2012; ARTIGOS 16, 27, 28, 29, 30, 31-A, 32, 33 E 34-A DO DECRETO 23.994/2003; E DECRETO 33.082/2013, TODOS DO ESTADO DO AMAZONAS. CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS RELATIVOS AO ICMS ÀS INDÚSTRIAS INSTALADAS OU QUE VIEREM A SE INSTALAR NA ZONA FRANCA DE MANAUS SEM AMPARO EM CONVÊNIO CELEBRADO NO ÂMBITO DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA - CONFAZ. POSSIBILIDADE. ARTIGO 15 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 24/1975. DISPOSIÇÃO INTEGRANTE DO QUADRO NORMATIVO RECEPCIONADO PELO ARTIGO 40 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. EXCEÇÃO À REGRA DO ARTIGO 155, § 2º, XII, “G”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. “CRÉDITO ESTÍMULO”. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL. NECESSIDADE DE LIMITAÇÃO DA INCIDÊNCIA DO BENEFÍCIO ÀS INDÚSTRIAS INSTALADAS OU QUE VIEREM A SE INSTALAR NA ZONA FRANCA DE MANAUS. “CORREDOR DE IMPORTAÇÃO”. BENEFÍCIO QUE SE DIRIGE EXCLUSIVAMENTE A EMPRESAS COMERCIAIS. INCONSTITUCIONALIDADE. O ARTIGO 15 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 24/1975 EXCEPCIONA DA DELIBERAÇÃO DO CONFAZ APENAS OS INCENTIVOS FISCAIS CONCEDIDOS ÀS “INDÚSTRIAS” DA ZONA FRANCA DE MANAUS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta de inconstitucionalidade e julgou parcialmente procedente o pedido, para declarar i) a inconstitucionalidade dos artigos 1º e 3º da Lei 3.830/2012 do Estado do Amazonas (redação original e alterações posteriores); ii) a inconstitucionalidade por arrastamento dos artigos 4º-A, 5º e 7º da Lei 3.830/2012 do Estado do Amazonas, do Decreto 33.082/2013 do Estado do Amazonas e dos artigos 27, 28, 29, 30, 31-A, 32, 33 e 34-A do Decreto 23.994/2003 do Estado do Amazonas; e iii) a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto. (ADI 4832. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. LUIZ FUX. Julgamento: 12/12/2023. Publicação: 22/02/2024)

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO - PRECATÓRIOS - EMENDAS CONSTITUCIONAIS 113 E 114/2021 - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - INEXISTÊNCIA - REGIME DE PAGAMENTO VIA PRECATÓRIO - CLÁUSULAS DE ISONOMIA E SEGURANÇA JURÍDICA - CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO - JUDICIAL REVIEW DO MÉRITO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS - POSSIBILIDADE - TETO PARA PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS EM CADA EXERCÍCIO - ART. 107-A DO ADCT - CONSTITUCIONALIDADE APENAS PARA O EXERCÍCIO DE 2022 - PANDEMIA - COTEJO ENTRE DIREITO À SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL E A GARANTIA DA SEGURANÇA JURÍDICA AO CREDOR DO ESTADO - DECLARAÇÃO DE QUE AS DESPESAS COM PRECATÓRIOS SEJAM ESCRITURADAS COMO DÍVIDA CONSOLIDADA - IMPOSSIBILIDADE - JUDICIAL RESTRAINT - EFEITOS SOBRE O NOVO ARCABOUÇO FISCAL - AFASTAMENTO - ENCONTRO DE CONTAS - INCONSTITUCIONALIDADE NOS TERMOS EM QUE FORMULADO - UTILIZAÇÃO DA SELIC COMO ÍNDICE UNIFICADO DE ATUALIZAÇÃO DOS PRECATÓRIOS - PRATICABILIDADE - POSSIBILIDADE - ALTERAÇÃO DA





*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

DATA LIMITE PARA INCLUSÃO DO REQUISITÓRIO NO ORÇAMENTO DO EXERCÍCIO SEGUINTE - CONSTITUCIONALIDADE - COMPATIBILIDADE COM A LDO - INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À IRRETROATIVIDADE - PRECATÓRIO - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL - AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. Decisão:Tribunal, por maioria, converteu o julgamento da medida cautelar em julgamento de mérito e conheceu da presente ação direta para julgá-la parcialmente procedente para: (i) dar interpretação conforme a Constituição ao caput do art. 107-A do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional 114/2021 para que seus efeitos somente operem para o exercício de 2022; (ii) declarar a inconstitucionalidade, com supressão de texto, dos incisos II e III do art. 107-A do ADCT; (iii) declarar a inconstitucionalidade por arrastamento dos §§ 3º, 5º e 6º do mesmo art. 107-A; (iv) declarar a inconstitucionalidade do art. (ADI 7064. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. LUIZ FUX. Julgamento: 01/12/2023. Publicação: 19/12/2023)

Assim, ao caracterizar a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º e 16 da Lei Complementar n.º 261, de 16 de maio de 2023, do estado do Maranhão, que alterou o Código de Divisão e Organização Judiciárias do estado, depreende-se a inconstitucionalidade dos demais citados na exordial.

### **III – DO CONTEXTO SOCIOECONÔMICO DO ESTADO DO MARANHÃO**

De partida, no censo<sup>1</sup> de 2022, afirmou-se que *“a área territorial do estado do Maranhão era de 329.651,496 km<sup>2</sup>, o que coloca o ente na posição 8 entre os 27 estados, e o número de municípios era de 217, colocando-o na posição 10 entre os 27 estados. Já a área urbanizada em 2019 era de 1.544,71 km<sup>2</sup>, o que o deixava na posição 11 entre os 27 estados.”*

Quanto à população, ainda de acordo com o censo de 2022, são 6.775.805 cidadãos vivendo no Maranhão. A cidade mais distante da capital, São Luís, **fica a 1034km** (um mil e trinta e quatro quilômetros), em trecho rodoviário feito em **18h (dezoito horas)**, em condições positivas de tempo e trânsito. O mapa apresentado abaixo evidencia as distâncias entre os municípios e a amplitude do território maranhense.

---

<sup>1</sup> Resultado do censo de 2022. Extraído de <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/panorama>



Ordem dos Advogados do Brasil  
Conselho Federal  
Brasília - D. F.



Nesse mesmo sentido, de acordo com os dados da PNAD contínua, quando tratamos de renda *per capita*, o estado do Maranhão tem o menor resultado dentre todas as unidades da federação, vejamos:

<b>Brasil</b>	<b>R\$ 1.893</b>	Alagoas	R\$ 1.110
Rondônia	R\$ 1.527	Sergipe	R\$ 1.218
Acre	R\$ 1.095	Bahia	R\$ 1.139
Amazonas	R\$ 1.172	Minas Gerais	R\$ 1.918
Roraima	R\$ 1.425	Espírito Santo	R\$ 1.915
Pará	R\$ 1.282	Rio de Janeiro	R\$ 2.367
Amapá	R\$ 1.520	São Paulo	R\$ 2.492
Tocantins	R\$ 1.581	Paraná	R\$ 2.115
<b>Maranhão</b>	<b>R\$ 945</b>	Santa Catarina	R\$ 2.269
Piauí	R\$ 1.342	Rio Grande do Sul	R\$ 2.304
Ceará	R\$ 1.166	Mato Grosso do Sul	R\$ 2.030
Rio Grande do Norte	R\$ 1.373	Mato Grosso	R\$ 1.991
Paraíba	R\$ 1.320	Goiás	R\$ 2.017
Pernambuco	R\$ 1.113	Distrito Federal	R\$ 3.357

**Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional**  
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939  
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

O rendimento domiciliar *per capita* foi calculado ao colocar o total dos rendimentos domiciliares (nominais) sobre o total dos moradores. São considerados nesse cálculo os rendimentos de trabalho e de outras fontes. O estudo considera todos os moradores no cálculo – inclusive os pensionistas, empregados domésticos e parentes dos empregados domésticos. Em outra frente, ao analisarmos os dados da PNAD contínua<sup>2</sup>, naquilo que diz respeito à inclusão digital, constatamos, nos termos do Professor Marcelo Gonçalves Coelho<sup>3</sup>, que, *in verbis*, “[...] seguindo a lógica cruel da desigualdade econômica, os estados da Região Nordeste ocupam as últimas posições na tabela, cabendo ao Maranhão a última posição, apresentando apenas 15,16% de domicílios com computadores, e 10,98% destes conectados à internet.” Veja a classificação dos estados brasileiros no que diz respeito à acesso a computador e internet.

	UF	Computador		UF	Computador com Internet
1	Distrito Federal	66.48	1	Distrito Federal	58.69
2	São Paulo	56.9	2	São Paulo	48.22
3	Santa Catarina	54.03	3	Rio de Janeiro	43.91
4	Rio de Janeiro	52.82	4	Santa Catarina	41.66
5	Paraná	48.96	5	Paraná	38.71
6	Rio Grande do Sul	48.14	6	Rio Grande do Sul	36.76
7	Espírito Santo	44.44	7	Espírito Santo	36.73
8	Minas Gerais	41.62	8	Minas Gerais	32.64
9	Mato Grosso do Sul	38.42	9	Mato Grosso do Sul	30.72
10	Goiás	37.31	10	Mato Grosso	28.92
11	Mato Grosso	37	11	Goiás	28.9
12	Rondônia	31.67	12	Rondônia	24.88
13	Amapá	28.64	13	Rio Grande do Norte	22.07
14	Roraima	28.5	14	Bahia	21.3
15	Amazonas	27.95	15	Pernambuco	21.28
16	Rio Grande do Norte	27.9	16	Sergipe	21.27
17	Sergipe	27.28	17	Acre	21.13
18	Acre	26.93	18	Paraíba	19.45
19	Pernambuco	26.37	19	Roraima	18.94
20	Bahia	25.62	20	Amapá	18.01
21	Paraíba	24.04	21	Amazonas	17.53
22	Tocantins	23.74	22	Alagoas	17.42
23	Alagoas	22.18	23	Tocantins	17.21
24	Ceará	21.01	24	Ceará	16.25
25	Pará	20.53	25	Pará	13.75
26	Piauí	17.39	26	Piauí	12.87
27	Maranhão	15.16	27	Maranhão	10.98

Fonte: CPS/FGV (2010) processando os microdados do Censo/IBGE

<sup>2</sup> PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

<sup>3</sup> Marcelo Coelho Gonçalves. Exclusão digital na era da inclusão digital. Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Estratégica da Informação da Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em Gestão Estratégica da Informação.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Já, no que diz respeito à distribuição das unidades prisionais do sistema penitenciário do Maranhão<sup>4</sup>, atualmente são 47 (quarenta e sete) Unidades Prisionais, das quais 15 (quinze) situam-se na capital e as demais no interior do Estado. **Veja bem, 2/3 (dois terços) das unidades prisionais do estado não estão localizadas na capital.** A título ilustrativo, o deslocamento rodoviário do Fórum Desembargador Sarney Costa, localizado em São Luís, até algumas Penitenciárias do Estado do Maranhão exigirão:

- ❖ Penitenciária Regional de Timon – **distante 423km**, a exigir 06h20m de deslocamento rodoviário;
- ❖ Penitenciária Regional de Pedreiras – **distante 274km**, a exigir 04h37m de deslocamento rodoviário;
- ❖ Penitenciária Regional de Pinheiro – **distante 119km e 3h08min**, a exigir uma travessia precária e cara de *ferryboat*, bem como deslocamento rodoviário;
- ❖ Penitenciária Regional de Imperatriz – **distante 643km**, a exigir 10h44m de deslocamento rodoviário;
- ❖ Penitenciária Regional de Bacabal – **distante 251km**, a exigir 04h06m de deslocamento rodoviário;

Na prática o legislador estadual estabeleceu critério implícito para acesso à justiça no estado do Maranhão, qual seja, a disponibilidade de recursos financeiros e de tempo para, sempre que for necessário contato presencial com a vara de execuções penais, o cidadão viaje até a capital. Os inúmeros deslocamentos gerarão custos adicionais e sobrecarga em transporte e logística. Os custos associados a viagens para comparecer às audiências na capital do estado, sobrecarregarão os cidadãos. Todos os dados apresentados neste tópico indicam, inquestionavelmente, que os dispositivos impugnados, quando confrontados com a realização do melhor direito, estão em violação frontal aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade (art. 5º, LIV); o princípio da inafastabilidade da jurisdição e do acesso à justiça (art. 5º, incisos

---

<sup>4</sup> Fonte: Secretaria de Administração Penitenciária do Maranhão (SEAP).



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

XXXV); e os princípios da eficiência (art. 37, caput) e da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII), acirrando as desigualdades que ainda assolam o estado.

Nos próximos tópicos da discussão de mérito evidenciaremos detalhadamente as razões das violações.

## **IV – DO MÉRITO**

### **a. Da violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade (Art. 5º, LIV)**

Importa iniciarmos os apontamentos de mérito que justificam a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados nesta exordial, tratando da violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Isso porquê, o princípio da proporcionalidade (ou da razoabilidade, como prefere o direito norte-americano; ou da proibição de excesso como também é denominado pelos alemães) tem aplicação na aferição da constitucionalidade das leis, pois o legislador estadual não pode se obliterar a obrigação transversal de cotejo de todo ato normativo pelo prisma da proporcionalidade e da razoabilidade. A observância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade é compulsória no exercício da atividade legislativa e resulta do devido processo legal substantivo, que veda a imposição de exigências e/ou restrições abusivas ou desarrazoadas, como a concentração geográfica dos processos de execução penal de um estado que guarda enormes proporções geográficas.

**O princípio da proporcionalidade surge exatamente como o equacionador a ser utilizado pelo operador do direito.** Nos termos do Ministro Presidente Luís Roberto Barroso<sup>5</sup>, *"é digna de menção a ascendente trajetória do princípio da*

---

<sup>5</sup> Luís Roberto Barroso, "Dez anos da Constituição de 1988 (foi bom pra você também?)", RDA 214 (1998), p. 18 (parte do grifo no original); do mesmo autor, "Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito constitucional", p. 69.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

*razoabilidade, que os autores sob influência germânica preferem denominar princípio da proporcionalidade, na jurisprudência constitucional brasileira.”*

A corroborar essa perspectiva, destacam-se os dizeres do Professor Humberto Ávila<sup>6</sup> ao afirmar que “[...] *pode-se definir o dever de proporcionalidade como um postulado normativo aplicativo decorrente da estrutura principal das normas e da atributividade do Direito e dependente do conflito de bens jurídicos materiais e do poder estruturador da relação meio-fim, cuja função é estabelecer uma medida entre bens jurídicos concretamente correlacionados.*”

Na mesma toada, Juarez Freitas<sup>7</sup> afirma que “[...] *o princípio da proporcionalidade quer significar que o Estado não deve agir com demasia, tampouco de modo insuficiente na consecução dos seus objetivos*”. Assim, deve-se observar o princípio da proporcionalidade sob o aspecto da proteção e como **limitador de liberdade de atuação do legislador** em eleger valores que acarretarão graves mazelas à coletividade, dentre eles, comprometer o **acesso à Justiça**. No mesmo sentido, J.J. Gomes Canotilho<sup>8</sup> elucida que a consagração expressa do chamado princípio da proporcionalidade *“proíbe nomeadamente as restrições desnecessárias, inaptas ou excessivas de direitos fundamentais”*.

Eis, a propósito, a perspectiva de Willis Santiago Guerra Filho<sup>9</sup>: *“A ideia [SIC] de proporcionalidade revela-se não só um importante – o mais importante, como em seguida proporemos – princípio jurídico fundamental, mas também um verdadeiro topos argumentativo, ao expressar um pensamento aceito como justo e razoável de um modo geral, de comprovada utilidade no equacionamento de questões práticas, não só do*

---

<sup>6</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. A distinção entre os princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. 215: 151-179. Jan/mar. 1999.

<sup>7</sup> FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. São Paulo: Malheiros, 1997.

<sup>8</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional, 6. edição, Coimbra, Portugal 1993.

<sup>9</sup> GUERRA FILHO, Willis Santiago. Ensaio de teoria constitucional. Fortaleza: Imprensa Universitária [UFC]. 1989. p. 238.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

*Direito em seus diversos ramos, como também em outras disciplinas, sempre que se tratar da descoberta do meio mais adequado para atingir determinado objetivo.”*

Somamos às definições apresentadas acima, as palavras do professor Virgílio Afonso da Silva<sup>10</sup>, ao explicar que “*a regra da proporcionalidade no controle das leis restritivas de direitos fundamentais surgiu por desenvolvimento jurisprudencial do Tribunal Constitucional alemão e não é uma simples pauta que, vagamente, sugere que os atos estatais devem ser razoáveis, nem uma simples análise da relação meio-fim. Na forma desenvolvida pela jurisprudência constitucional alemã, tem ela uma estrutura racionalmente definida, com sub-elementos independentes – a análise da **adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito** – que são aplicados em uma ordem pré-definida*”, estabelecendo-a, portanto, como critério objetivo de aferição da constitucionalidade das normas infraconstitucionais e dos atos estatais.

Esse breve preâmbulo nos serve como cânone doutrinário para que lancemos luz, portanto, sobre os dispositivos aqui impugnados, comprovadamente em atrito com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Razão pela qual, restam – de pronto – motivos suficientes para reconhecimento de sua inconstitucionalidade. Mas, sigamos debulhando a análise. A título de zelo, ante as críticas infundadas a respeito da zona nebulosa que cobre os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, nos debruçaremos sobre a norma em cotejo utilizando como perspectiva a análise da **adequação, da necessidade e da proporcionalidade** em sentido estrito, requisitos objetivos dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, para: **1º**) Afastar a ideia preconcebida que não é possível realizar a análise de norma estadual que organiza o sistema judiciário, tendo em vista o princípio constitucional da auto-organização (art. 25 da CRFB); **2º**) Afirmar que a auto-organização como direito constitucional do ente federativo possui limites implícitos de proporcionalidade e de razoabilidade, além de necessariamente, responderem pelos requisitos do art. 37 da CRFB;

---

<sup>10</sup> Virgílio Afonso da Silva. O proporcional e o razoável. Revista dos Tribunais 798 (2002): 23-50.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

3º) Explicitar como a decisão de concentrar TODA execução penal em regimes fechado e semiaberto, as correições de estabelecimentos penais e os *habeas corpus*, em uma única vara especializada situada geograficamente na capital do estado do Maranhão é desproporcional e desarrazoada.

A aplicação do princípio da razoabilidade requer que as decisões administrativas ou judiciais estejam embasadas em fundamentos plausíveis, coerentes com a finalidade buscada, e que sejam proporcionais. Por estes motivos, a questão geográfica precisa ser levada em conta ao decidir concentrar na capital do estado serviço essencial ao funcionamento do judiciário e corolário de direito fundamental de acesso à justiça. Não há que falar em economicidade ou direito a auto-organização do ente federado, quando a decisão do legislador fere de morte direitos consagrados no art. 5º da Constituição Federal. O Estado não pode, como medida de economicidade e de auto-organização negar ao cidadão acesso à justiça, ao devido processo legal e ao direito de petição, esses apenas como exemplos irrefutáveis.

Qual seria a justificativa a tornar, num juízo de ponderação entre, o direito dos jurisdicionados e o direito à auto-organização do estado do Maranhão, o segundo como prevalecente? É possível aceitar que a justificativa simplista e não embasada de aumento da eficiência dos serviços estatais, afaste completamente o direito de acesso à justiça de milhões de maranhenses que precisam lidar com o sistema de execução penal do estado? **Num juízo de ponderação dos valores e princípios constitucionais a serem preservados no caso em tela, há de se ter como inafastável o direito do cidadão (tanto do livre, quanto do apenado).**

Por mais que os legisladores e o governador do estado tenham constitucionalmente autonomia para auto-organização (Art. 25 da CRFB), não há que falar em autonomia irrestrita e/ou ilimitada. Pelo contrário, a auto-organização, delegada aos estados por força constitucional, deve ser lida pela ótica da potencialização da atuação do Estado em âmbitos regional e local, com o fito de ampliar o gozo de direitos fundamentais, o acesso à direitos sociais e a implementação de políticas públicas aderentes às especificidades das





*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

experiências regional e local. Em hipótese alguma o direito à auto-organização pode ser implementado como supressor e/ou mitigador de direitos constitucionalmente assegurados.

Por isso, vale citar Sérgio Bermudes<sup>11</sup>, e recordar que nem sempre a lei, promulgada pelo Poder Legislativo, possui a legitimidade necessária para representar os anseios da sociedade administrada, uma vez que existem normas que refletem a vontade de um grupo específico, colocando os demais à mercê de seus interesses e ambições.

**Não podemos conceber que a auto-organização administrativa dos estados seja utilizada como fundamento para limitar o acesso dos jurisdicionados maranhenses ao poder judiciário.** Senão, vejamos o entendimento desta e. Suprema Corte, que reconhece o art. 5º, LIV (CRFB/88) como uma das fontes (mesmo não sendo a única) dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade (o chamado *substantive due process of law*).

Na decisão da medida cautelar na ADIn 1407-2<sup>12</sup>, extraímos o que segue: "*O princípio da proporcionalidade - que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do substantive due process of law - acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive due process of law (CF, art. 5º, LIV).*"

Em decisão mais recente, o STF, aplicando o princípio da razoabilidade no julgamento da ADI 3.367-MC/DF, relatado pelo Ministro Eros Grau em 2006, afirmara: "*Não há dúvida, é certo, quanto ao dever de observância, por todos os órgãos estatais, da cláusula de razoabilidade. O ato do Administrador, qualquer que seja ele, como é sabido, e não importa*

---

<sup>11</sup> BERMUDES, Sérgio. A função jurisdicional no Brasil. Estudos de direito processual em homenagem a José Frederico Marques no seu 70º aniversário. Ada Pellegrini Grinover et al. (org.). São Paulo: Saraiva, 1982.

<sup>12</sup> DJU 15.03.1996.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

*em qual domínio de poder se haja consumado, está, para além de outros limites, adstrito, quer a objetivos fins, quer a motivação, quer à compatibilidade com a realidade empírica, quer à razão. De nada valerá, pois, dito de outro modo, qualquer ato, seja qual for a instância em que praticado, que não guarde, com os atos administrativos, essa estrita consonância."*

Também em 2006, por ocasião de julgamento da ADI 3.112/DF, relatada pelo Ministro Marco Aurélio, esta corte sublinhou que, *in verbis*, "a questão da proporcionalidade (vedação de excesso) leva à conclusão de que a legislação não pode, desmesuradamente, restringir a liberdade de expressão, viabilizando à publicidade mera menção a produtos – jamais no sentido de induzir ao consumo indiscriminado e sem qualquer consideração da potencialidade do dano. De outra parte, não se revela desarrazoado, eis que compatível com o princípio da proporcionalidade, vedar a publicidade da forma como se contém na norma impugnada."

Perceba que, seja interpretando a norma pelo viés da proporcionalidade ou da razoabilidade, nos termos da doutrina e da jurisprudência, é necessário identificar o cumprimento da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito. Repisa-se que concentrar toda a execução penal do estado em apenas uma vara é inconstitucional sob a ótica da proporcionalidade e da razoabilidade, necessária a toda norma e a todo ato exarados pelo Estado. Numa primeira análise laica sobre o cumprimento da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, concluímos sem sombra de dúvidas a ausência dos três requisitos na decisão tomada.

Dito isso, apenas para fins retóricos, questionamos se seria razoável considerar que um estado com as proporções geográficas e demográficas do Maranhão, opere de maneira espacialmente centralizada, o sistema de execução penal por meio de uma ÚNICA vara especializada presente na capital do estado? **A resposta para essa primeira questão é incontroversa: Não, não é razoável!**



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

**b. Da violação aos princípios da inafastabilidade da jurisdição e do acesso à justiça (art. 5º, incisos XXXV)**

Mesmo que analisar os dispositivos impugnados sob os prismas da razoabilidade e da proporcionalidade seja suficiente para concluirmos por sua inconstitucionalidade, nos deparamos com outros dois princípios, corolários do Estado Democrático de Direito, violados pelo texto da referida norma.

É incontroversa a conclusão de que, ao centralizar a execução penal, nos termos dos dispositivos impugnados, na capital do estado, o acesso à justiça e a garantia de sua inafastabilidade são completamente comprometidos. Não nos esqueçamos que estamos a discutir a realidade normativa de um estado com graves problemas materiais (de ordem social e econômica, expostos no item I desta exordial).

A Carta Magna, ao tratar dos Direitos e Garantias Fundamentais, Direitos e Garantias Individuais e Coletivos, a legislação constitucional aborda explicitamente o acesso à justiça, como evidenciado no inciso XXXV do artigo 5º, conhecido como Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição. Ao afirmar que *"a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito"*, eleva o direito e garantia de acesso à justiça ao status de um direito fundamental. Naquilo que diz respeito aos princípios estabelecidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Preâmbulo já declara que o Brasil é um Estado Social Democrático, onde se assegura a prática dos direitos sociais e individuais, bem como a busca pela justiça em uma sociedade pacífica e harmônica. O artigo 3º da Carta Magna estabelece a construção de uma sociedade justa como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

O Código de Processo Civil de 2015, por sua vez, na Parte Geral, Livro I Das Normas Processuais Civil, Título único Das Normas Fundamentais e da aplicação das Normas Processuais, Capítulo Das Normas Fundamentais do Processo Civil, no art. 3º, 46 caput,



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

também reproduziu norma idêntica. Daí, é possível depreender sem muito esforço exegético que o Estado, além de não privar o cidadão, deve constituir meios para ampliar o acesso ao Poder Judiciário e o acesso à justiça, incluindo-se nessa perspectiva a viabilidade geográfica de acesso.

Mauro Cappelletti<sup>13</sup>, doutrinador que se dedicou exaustivamente ao tema de acesso à justiça, afirma que *“a expressão ‘acesso à Justiça’ [...] serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.”*. Dentro do contexto da escrita e estudos do professor italiano, nota-se uma atenção voltada para a questão do "Acesso à Justiça", o qual é efetuado pelo Estado, especialmente no que diz respeito ao sistema judicial no Direito brasileiro. Isso ocorre no âmbito do Poder Judiciário ou do Estado-Juiz, já que, de acordo com a atual Constituição, não existe a figura do chamado Contencioso Administrativo. O professor expressa sua preocupação não apenas com a igualdade, mas também com a busca por resultados que sejam justos tanto a nível individual quanto social. É evidente, a partir dessa explicação, que o "Acesso à Justiça" é situado predominantemente no contexto do Poder Judiciário.

Percebe-se, pois, que o conceito de “Acesso à Justiça” está, para ele, intimamente, ligado ao princípio da igualdade e que os resultados sejam, quer individual ou social, justos. Sem processo justo não há se falar em jurisdição e, conseqüentemente, em processo justo e, finalmente, em “Acesso à Justiça”. Não por outro motivo, que o próprio Mauro Cappelletti e tantos outros autores falam em processo eficiente, no sentido de que seja um processo realmente acessível a todos, realizando os direitos previstos na legislação.

O objetivo é buscar, considerando o "Acesso à Justiça", um processo que forneça uma resposta rápida e adequada para resolver conflitos de interesses. Neste ponto da

---

<sup>13</sup> CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à Justiça. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

análise, Mauro Cappelletti destaca os fatores que podem representar obstáculos a esse acesso. A presença desses obstáculos, numerosos em sua natureza, pode inevitavelmente resultar na negação do acesso à justiça. Um exemplo destacado aqui, entre vários obstáculos, é o custo do processo. Diante desse cenário, para concretizar efetivamente esses serviços para os jurisdicionados, garantindo que essa promessa constitucional não seja vã, é crucial que o Estado implemente políticas que potencializem o acesso material à justiça, considerando inclusive a dimensão geográfica como um fator incontestável.

Nesse sentido, Kazuo Watanabe<sup>14</sup>, ao tratar do acesso à ordem jurídica justa faz alguns apontamentos que, para os fins de nossa discussão, são extremamente relevantes, senão vejamos: *“1. A problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa. 2. Uma empreitada assim ambiciosa requer, antes de mais nada, uma nova postura mental. Deve-se pensar na ordem jurídica e nas respectivas instituições, pela perspectiva do consumidor, ou seja do destinatário das normas jurídicas, que é o povo, de sorte que o problema do acesso à Justiça traz à tona não apenas um programa de reforma como também um método de pensamento, como com acerto acentua Mauro Cappelletti. Hoje, lamentavelmente, a perspectiva que prevalece é a do Estado, quando não do ocupante temporário do poder, pois, como bem ressaltam os cientistas políticos, o direito vem sendo utilizado como instrumento de governo para a realização de metas e projetos econômicos. A ética que predomina é da eficiência técnica, e não da equidade e do bem-estar da coletividade. 3. Há que se preocupar, outrossim, com o direito substancial, que, sobre ser ajustado à realidade social, deve ser interpretado e aplicado de modo correto. Já se disse alhures que, para a aplicação de um direito substancial discriminatório e injusto, melhor seria dificultar o acesso à Justiça, pois assim se evitaria o cometimento de dupla injustiça”*.

---

<sup>14</sup> WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e sociedade moderna. Participação e processo, pp. 128-129.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Ada Pellegrini Grinover<sup>15</sup>, ratifica a perspectiva de Watanabe ao afirmar que *“a idéia de acesso à Justiça não mais se limita ao mero acesso aos tribunais. [...] Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa. [Por isso], são dados elementares desse direito: o direito à informação; o direito à adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do país; o acesso a uma Justiça adequadamente organizada e formada por Juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; o direito à pré-ordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a objetiva tutela dos direitos; o direito à remoção dos obstáculos que se antepõem ao acesso efetivo à Justiça com tais características. Uma tarefa dessas dimensões exige, antes de mais nada, nova postura mental. [...] Concretiza-se ela, exatamente, pela efetiva prestação da assistência judiciária e pelos esquemas da legitimação para agir. De modo que a questão do acesso à ordem jurídica justa, no plano processual, se insere no quadro da democracia participativa, por intermédio da participação popular pelo processo”*.

Nesse diapasão, Horácio Wanderlei Rodrigues<sup>16</sup>, defende que o “acesso à justiça” é bivalente, pois, exige acesso ao Poder Judiciário e acesso a uma *“determinada ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano”*. Pedro Batista Martins<sup>17</sup>, por sua vez, entende que *“o dever de assegurar o acesso à justiça não se limita a simples possibilidade de distribuição do feito, ou a manutenção de tribunais estatais à disposição da população, mas engloba um complexo sistema de informação legal aos hipossuficientes jurídicos, o patrocínio de defesa dos interesses daqueles econômica e financeiramente desprotegidos que possibilitem a igualdade de todos e, acima de tudo, uma justiça célere em prol do jurisdicionado”*.

---

<sup>15</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. 2 – AÇÕES COLETIVAS 2.1 o Acesso à Justiça no Ano 2000. O processo civil contemporâneo, pp. 31-32.

<sup>16</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Acesso à justiça no direito processual brasileiro. São Paulo: Acadêmica, 1994.

<sup>17</sup> MARTINS, Pedro Batista. Acesso à justiça. Aspectos fundamentais da lei da arbitragem. Pedro Batista Martins, Selma Lemes, e Carlos Alberto Carmona. Rio de Janeiro: Forense, 1999.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Soma-se à construção doutrinária, os apontamos de José Roberto da Silva Bedaque<sup>18</sup>, ao afirmar que o “*acesso à Justiça ou mais propriamente acesso à ordem jurídica justa significa proporcionar a todos, sem qualquer restrição, o direito de pleitear a tutela jurisdicional do Estado e de ter à disposição o meio constitucionalmente previsto para alcançar esse resultado. Ninguém pode ser privado do devido processo legal, ou melhor, do devido processo constitucional. É o processo modelado em conformidade com garantias fundamentais, suficientes para torná-lo é quo, correto, giusto*”.

De maneira que, ainda que se fale num acesso à justiça eficiente e, sobretudo, com efetividade das decisões que são proferidas no processo, tem-se que ampliar o conceito de acesso à justiça e não o reduzir à mera formalidade burocrática, como tenta impor o legislador maranhense, ao centralizar a vara de execuções penais na capital do estado. **Neste contexto, tanto o conceito de direito quanto o de justiça são considerados em uma abordagem material abrangente.** Isso significa dizer que o acesso aos direitos não se limita apenas à participação no processo legal, e o acesso à justiça vai além da simples entrada no sistema judiciário. É preciso reconhecer que o acesso à justiça se faz em fase pré-processual, processual e/ou executória. O cidadão em cumprimento de sentença penal – e aqueles pertencentes ao seu núcleo relacional – continua a necessitar de contato com o sistema judiciário.

Ora, não se pode olvidar que, a doutrina e a constituição reconhecem o direito de acesso à justiça e a inafastabilidade da jurisdição como corolários da cidadania, não coadunando, portanto, com o fato de um cidadão com pena de restrição de liberdade em regime fechado na penitenciária de Imperatriz, terá que percorrer 643km, a exigir 10h44m de deslocamento rodoviário, para ter acesso à Vara de execuções penais, bem como seus familiares e seu patrono. Não é por outro motivo que a Lei Federal nº 7.210, de 11 de julho de 1984, a Lei de Execução penal, em seu art. 103, determina que “*cada comarca terá, pelo menos 1 (uma) cadeia pública a fim de resguardar o interesse da Administração da Justiça Criminal e a*

---

<sup>18</sup> BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Poderes instrutórios do juiz. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

*permanência do preso em local próximo ao seu meio social e familiar.”* O sistema de justiça precisa estar perto dos cidadãos, desde o início do processo penal, na execução e no cumprimento da pena.

**c. Da violação aos princípios da eficiência (art. 37, caput) e da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII)**

Como evidenciado, houve uma atenção dedicada ao sistema jurídico brasileiro, com o objetivo de alcançar um pleno "Acesso à Justiça" que seja eficiente, principalmente porque o indivíduo que busca a resolução de um problema deseja uma solução rápida. Ao abordar o Acesso à Justiça, ou como a doutrina autorizada o define, o "acesso à ordem jurídica justa", como mencionado anteriormente, a realização da ordem jurídica não só deve ser justa, mas também é crucial que seja realizada de maneira oportuna, adequada e útil para sustentar a existência da justiça<sup>19</sup>.

Nesse contexto, surge a questão do tempo, que é inseparável da jurisdição, do processo e, por conseguinte, da justiça. Como afirmado anteriormente, a justiça tardia é desmoralizadora e equivale à ausência de justiça. Portanto, ao discutir o princípio do acesso à justiça, não se pode negligenciar o fator tempo. Tanto o legislador quanto os tribunais e a doutrina estão preocupados com o estudo do tempo no processo. A Emenda Constitucional 45/2004, ao introduzir o inciso LXXVIII do artigo 5º, ou seja, ao estabelecer o princípio da duração razoável do processo<sup>20</sup>, demonstra essa preocupação com o tempo de duração do processo. Vários são os fatores que contribuem para a falta de acesso à justiça e, conseqüentemente, para a crise da justiça, especialmente quando se trata do acesso à justiça através do Poder Judiciário. A crise numérica dos processos é um exemplo notável, referindo-

---

<sup>19</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra. A crise do Poder Judiciário. Revista de processo, nº 60, pp. 118-121; MACIEL, Adhemar Ferreira. Considerações sobre as causas do emperramento do Judiciário. Revista de processo, nº 97, pp. 17-26; TASSE, Adel el. A “crise” no Poder Judiciário.

<sup>20</sup> PATTO, Belmiro Jorge. Aspectos da dimensão temporal do processo civil nas alterações advindas da EC nº 45, de 8 de dezembro de 2004. Reforma do Judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC nº 45/2004.





*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

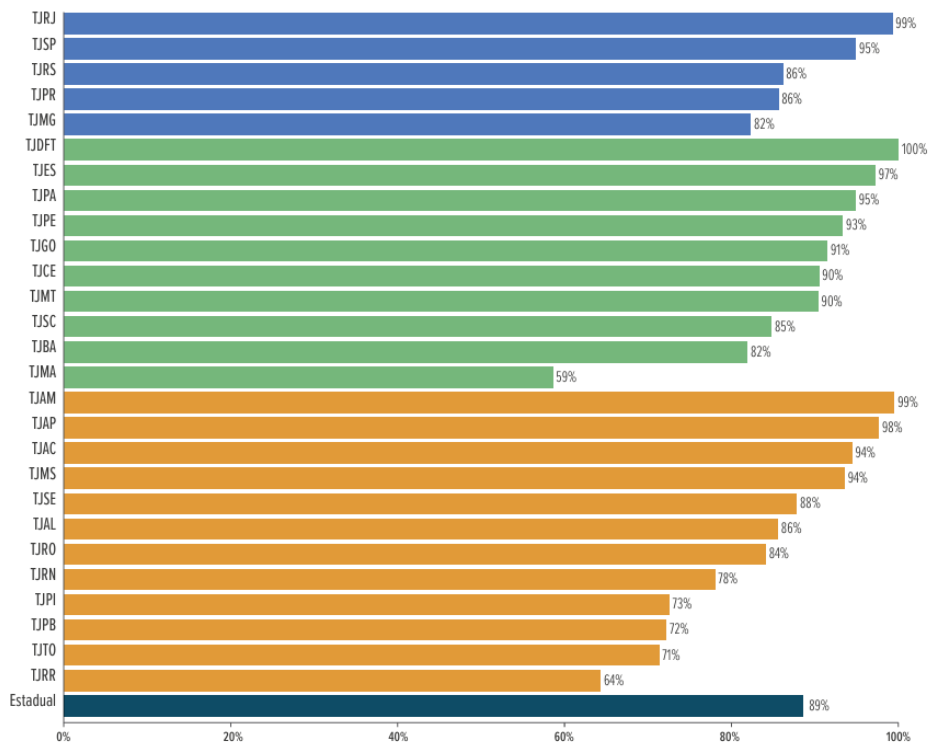
se à grande quantidade de processos que tramitam atualmente no Poder Judiciário, mas não é a única. A ausência do poder judiciário nos territórios é fator importante a ser observado, quando discutidos eficiência e razoável duração do processo.

Corroborar essa perspectiva o anuário, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), chamado “Justiça em Números”<sup>21</sup>. No ano de 2023 o relatório apresentou dados importantes a serem considerados na discussão desta ação direta de constitucionalidade. Veja, por exemplo, naquilo que diz respeito a estrutura da justiça de primeiro grau no Brasil, o relatório, *in verbis*: “A Figura 4 [que reproduzimos abaixo] apresenta o percentual da população de cada unidade da Federação (UF) residente em município que sedia unidade judiciária (municípios-sede) da Justiça Estadual, indicando o quanto as estruturas físicas do Poder Judiciário estão próximas da comunidade. Observa-se que 89% da população brasileira reside em município-sede da Justiça Estadual. Isso significa que, apesar das comarcas corresponderem a 44,9% dos municípios, elas estão em locais com grande abrangência populacional. No Distrito Federal, no estado do Amazonas e no Rio de Janeiro, as comarcas estão localizadas de forma que quase todos os habitantes residem em Municípios providos por varas. **Em situação inversa estão os estados do Maranhão, Roraima, Tocantins, Paraíba, Piauí e Rio Grande de Norte – com menos de 80% da população residente em sede de comarca.**” Abaixo o gráfico apresentado no relatório e aqui reproduzido:

---

<sup>21</sup> Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em Números 2023 / Conselho Nacional de Justiça.* – Brasília: CNJ, 2023.

**Figura 4 - Percentual da população residente em municípios sede de comarca**

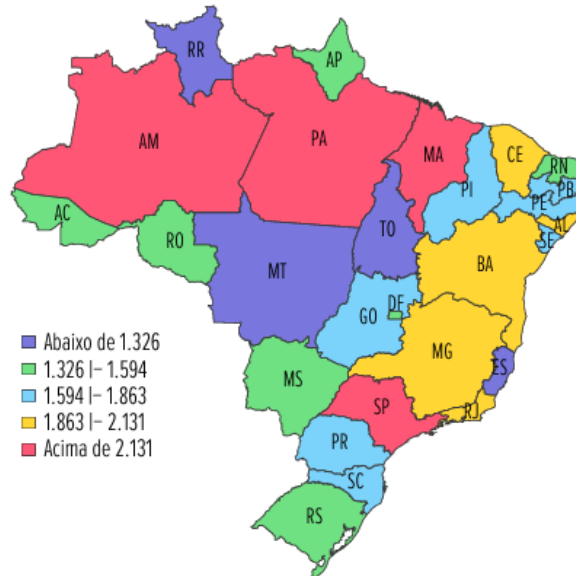


Ora, veja o que apontam esses números. O estado do Maranhão é a unidade da federação com o menor percentual de atendimento da população, no que diz respeito à distribuição de varas no território. Apenas 59% da população do Maranhão reside em município que sedia vara de justiça. **Quase metade dos cidadãos maranhenses estão geograficamente afastados do sistema de justiça. E, ainda assim, os poderes legislativo e executivo, entenderam por centralizar ainda mais o sistema de justiça no estado.**

Como se isso não fosse suficiente, quando o relatório do Justiça em números de 2023 analisa o número de habitantes por unidade judiciária, o resultado é ainda pior, vejamos o gráfico e, em seguida, a análise do CNJ:



Figura 11 - Habitantes por unidade judiciária



O relatório afirma, que “na Figura 11, é possível observar que os três maiores índices de habitantes por unidade judiciária de primeiro grau estão nos estados do Pará e do Amazonas, Maranhão, seguidos pelo estado do São Paulo. Esses quatro estados possuem 31% da população brasileira, 40% da extensão territorial do Brasil e apenas 25% das unidades judiciárias. O estado do Maranhão apresenta o maior índice de habitantes por unidade judiciária também na Justiça do Trabalho, com 23 varas trabalhistas. O cotejo dessa informação com a disposta na Figura 4, em que essa UF aparece como a de menor índice de população atendida pelas comarcas estaduais entre os tribunais de médio porte, pode indicar um problema de acesso à justiça, comparativamente aos demais estados ainda pode ser melhor estudado.”

Perceba, o Conselho Nacional de Justiça, ainda em 2023, alerta para o problema de acesso à justiça no estado do Maranhão. Tendo em vista que, por óbvio, ter um número adequado de juízos em unidades jurisdicionais em todos o território do estado, de



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

acordo com a demanda judicial e a população atendida, é crucial para garantir a eficiência do sistema judicial, o acesso à justiça e a manutenção de um Estado de Direito Constitucional e Democrático. Não por outra razão, o Estado Brasileiro firmou o II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo<sup>22</sup>, senão vejamos:

Firmar o presente PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO, com os seguintes objetivos:

- I** - acesso universal à Justiça, especialmente dos mais necessitados;
- II** - aprimoramento da prestação jurisdicional, mormente pela efetividade do princípio constitucional da razoável duração do processo e pela prevenção de conflitos;
- III** - aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições de Estado para uma maior efetividade do sistema penal no combate à violência e criminalidade, por meio de políticas de segurança pública combinadas com ações sociais e proteção à dignidade da pessoa humana.

Para a consecução dos objetivos estabelecidos neste Pacto, assumem os seguintes compromissos, sem prejuízo das respectivas competências constitucionais relativamente à iniciativa e à tramitação das proposições legislativas:

- a)** criar um Comitê Interinstitucional de Gestão do presente Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo, com representantes indicados por cada signatário, tendo como objetivo desenvolver e acompanhar as ações pactuadas;
- b)** conferir prioridade às proposições legislativas relacionadas aos temas indicados no Anexo deste Pacto, dentre as quais destacam-se a continuidade da Reforma Constitucional do Poder Judiciário e os temas relacionados à concretização dos direitos fundamentais, à democratização do acesso à Justiça, inclusive mediante o fortalecimento das Defensorias Públicas, à efetividade da prestação jurisdicional e ao aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados à sociedade;
- (...)
- k)** melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade, possibilitando maior acesso e agilidade, mediante a informatização e desenvolvimento de programas de qualificação dos agentes e servidores do Sistema de Justiça;
- l)** fortalecer o exercício do direito fundamental à ampla defesa e da advocacia;
- m)** viabilizar os recursos orçamentários necessários à implantação dos programas e ações previstos neste Pacto;

---

<sup>22</sup> Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Outros/IIpacto.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm)



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

E, assim, os signatários decidem comprometer-se com todos os seus termos, dando-lhe ampla publicidade, no âmbito de cada um dos Poderes por eles representados e zelando pelo seu cumprimento.

O Pacto transcrito acima representou urgência de natureza constitucional, legal e social, bem como o interesse dos poderes da república em diminuir os abismos existentes entre o jurisdicionado e o sistema de justiça. A legislação do estado do Maranhão vai na contramão desse processo, ao construir simulacro de eficiência, quando na verdade aprofundam as desigualdades e mitigam a prestação de serviço de qualidade ao cidadão.

## **V – DA MEDIDA CAUTELAR**

Convém, nesta oportunidade, demonstrar que todos os pressupostos autorizadores da concessão de medida cautelar, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, estão presentes, de modo que a suspensão imediata da aplicabilidade dos referidos dispositivos é medida imprescindível a afastar a incidência de danos irreparáveis aos jurisdicionados tocaninenses. Conforme preconizado na Lei n. 9.868/99, é possível a concessão de medida liminar quando evidenciados o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, bem como diante da irreparabilidade de danos.

No caso em apreço, o *periculum in mora*, a manutenção da vigência do ato normativa impugnado possibilita a judicialização da questão, incorrendo grave risco de que sejam proferidas decisões de forma centralizada no âmbito do Estado do Maranhão, em nítida violação a Constituição da República Federativa do Brasil. Não sendo isso suficiente, é flagrante o risco para a integridade, funcionamento e administração do sistema de justiça, autorizado por Lei manifestamente inconstitucional. Assim, a demora do provimento judicial corretivo causará graves tumultos processuais em casos sensíveis, que envolve a liberdade de locomoção de milhares de cidadãos, em prejuízo à higidez dos atos processuais e de todo o sistema de justiça.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

De outra feita, mostra-se configurado o *fumus boni iuris* face aos aspectos jurídico-constitucionais suscitados anteriormente, quais sejam, violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade (art. 5º, LIV); o princípio da inafastabilidade da jurisdição e do acesso à justiça (art. 5º, incisos XXXV); e os princípios da eficiência (art. 37, caput) e da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII).

Nesse sentido, o Ministro Teori Zavascki, antigo relator da ADI nº 5.470/CE, deferiu pedido cautelar correlato ao pleiteado nestes autos, asseverando:

É evidente a diferença entre o caso em análise e os precedentes citados, tanto no que respeita ao percentual que incide sobre o valor da causa (que, aqui, alcança 2,54%), quanto em relação ao valor limite das custas, que podem corresponder a mais de oitenta e sete mil reais.

(...)

É sob essa ótica que, em relação às custas de valor acima de R\$ 84.000,01, o percentual cobrado, aliado ao patamar estipulado como limite máximo das custas, confere plausibilidade jurídica da tese sustentada na inicial, razão pela qual se reputa cabível a suspensão também quanto ao ponto.

(...)

O periculum in mora decorre da própria exorbitância do valor exigido a título de custas jurisdicionais, o que, nos termos da Súmula 667 do STF, com as observações acima realizadas quanto ao limite máximo constante da lei impugnada, afronta igualmente o direito ao livre acesso ao Poder Judiciário.

(...)

Assim, e diante da previsão contida nos arts. 101, § 2º, e 102 do novo Código de Processo Civil, que determina, à parte, ‘o recolhimento de todas as despesas de cujo adiantamento foi dispensada (...), sem prejuízo da aplicação de sanções previstas em lei’, certamente o valor das custas concorrerá para inibir indevidamente a busca de proteção jurisdicional. Ou seja, há o efetivo risco de dano irreparável com a manutenção das custas nos patamares atualmente vigentes.

Portanto, do cotejo entre a segurança processual e reversibilidade da medida liminar, bem como ponderando o menor risco, requer-se o deferimento do pleito liminar, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/1999, no sentido de suspender, liminarmente, a eficácia dos arts. 1º, 2º e 16 Lei Complementar n.º 261, de 16 de maio de 2023, do estado do Maranhão, que alterou o Código de Divisão e Organização Judiciárias do estado, concentrando a execução penal dos regimes fechado e semiaberto, em São Luís (capital do estado), bem como



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

reorganizou a execução penal no estado, e, **POR ARRASTAMENTO**, dos arts. 3º, 4º, 6º, 7º, 18, 19, 20 e 22, do mesmo diploma normativo.

## **VI – DOS PEDIDOS**

Pelo exposto, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil requer:

a) a notificação da **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO**, por intermédio de seu Presidente, e do Exmo. Sr. **GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO**, para que, como órgãos/autoridades responsáveis pela elaboração dos dispositivos impugnados, manifestem-se, querendo, no prazo de 5 (cinco) dias, sobre a medida cautelar, nos termos do art. 10, da Lei nº 9.868/99;

b) a concessão de medida cautelar, com base no art. 10, da Lei nº 9.868/1999, para suspensão da eficácia dos arts. 1º, 2º e 16 Lei Complementar n.º 261, de 16 de maio de 2023, do estado do Maranhão, que alterou o Código de Divisão e Organização Judiciárias do estado, concentrando a execução penal dos regimes fechado e semiaberto, em São Luís (capital do estado), bem como reorganizou a execução penal no estado, e, **POR ARRASTAMENTO**, dos arts. 3º, 4º, 6º, 7º, 18, 19, 20 e 22, do mesmo diploma normativo;

c) a notificação da **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO**, por intermédio de seu Presidente, e do Exmo. Sr. **GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO**, para que, como órgãos/autoridades responsáveis pela elaboração dos dispositivos impugnados, manifestem-se, querendo, sobre o mérito da presente ação, no prazo de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 6, parágrafo único, da Lei nº 9.868/99;

d) por conseguinte, que seja ouvido o **Procurador-Geral da República** e o **Advogado-Geral da União**, nos termos do art. 103, § 1º e § 3º, respectivamente, da Constituição Federal de 1988;

e) ao final, a **PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE MÉRITO** para que seja declarada a **INCONSTITUCIONALIDADE** dos arts. 1º, 2º e 16 da Lei Complementar n.º 261, de 16 de maio de 2023, do Estado do Maranhão, que concentrou a execução penal, dos regimes fechado e semiaberto, em São Luís, capital do Estado do Maranhão, e, **POR ARRASTAMENTO**, dos arts. 3º, 4º, 6º, 7º, 18, 19, 20 e 22, do mesmo diploma normativo, conforme toda fundamentação explicitada ao longo desta exordial.

**Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional**  
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939  
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Deixa-se de atribuir valor à causa, em face da impossibilidade de aferi-lo.

Termos em que, pede deferimento.

Brasília-DF, 05 de março de 2024.

**José Alberto Ribeiro Simonetti Cabral**  
Presidente do Conselho Federal da OAB  
OAB/AM 3.725

**Kaio Vyctor Saraiva Cruz**  
Presidente do Conselho Seccional da OAB – Seccional Maranhão  
OAB/MA 12.011

**Marcos Antônio Canário Caminha**  
Vice-presidente da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB – Seccional Maranhão  
OAB/MA 12.879

**Lizandra Nascimento Vicente**  
Coordenadora da Procuradoria Constitucional da OAB Nacional  
OAB/DF 39.992

**Égon Rafael dos Santos Oliveira**  
Advogado da Procuradoria Constitucional da OAB Nacional  
OAB/DF. 73.476