É RIBAMAR OU PAÇO DO LUMIAR?!

Sergio Victor Tamer

Academia Maranhense de Cultura Jurídica, Social e Política · https://orcid.org/0000-0003-1042-298X

Sergio Tamer é professor e advogado, presidente do Centro de Estudos Constitucionais e de Gestão Pública – CECGP; da Academia Maranhense de Cultura Jurídica, Social e Política – AMCJSP; e membro da Academia Maranhense de Letras Jurídicas – AMLJ

Uma coisa é modificar os limites territoriais de um Município; outra, substancialmente diversa, é conferir precisão cartográfica e segurança jurídica às divisas que já existiam, como é o caso.



A abertura de uma controvérsia territorial envolvendo os Municípios de São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa, submetida recentemente à apreciação do Tribunal de Justiça do Maranhão, suscita uma importante questão de natureza constitucional, administrativa e, sobretudo, de interesse social. Afinal, pode uma

CC BY 4.0

atualização cartográfica destinada a identificar e consolidar divisas municipais preexistentes ser juridicamente equiparada a um desmembramento territorial, a ponto de exigir a realização de plebiscito?

Estamos falando de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Município de Paço do Lumiar em face das Leis Estaduais nº 10.648 e nº 10.650, ambas de 31 de julho de 2017, que atualizaram as divisas intermunicipais de Paço do Lumiar com Raposa e com São José de Ribamar, respectivamente. Portanto, há quase 10 anos! Sustenta, porém, o Município autor da ação que esses diplomas legais teriam promovido "verdadeira alteração dos limites territoriais", com transferência de expressiva parcela de território e de população, sem a realização da consulta plebiscitária exigida pela Constituição Federal.

A questão central, todavia, reside precisamente na natureza jurídica dessas leis: teriam elas efetivamente modificado as fronteiras municipais ou apenas conferido precisão técnica e cartográfica a limites territoriais anteriormente estabelecidos? Essa distinção, em meu modo de ver, é fundamental para o deslinde da controvérsia.

A questão constitucional – O § 4º do art. 18 da Constituição Federal estabelece requisitos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, entre os quais figura a consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos. Trata-se de uma garantia democrática destinada a impedir que alterações na organização territorial dos entes municipais sejam realizadas arbitrariamente, à revelia da vontade popular. É certo, igualmente, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal considera necessária a realização de plebiscito quando houver efetiva transferência de território entre Municípios, ainda que dessa operação não resulte a criação de uma nova unidade federativa. Entretanto, é justamente a ocorrência dessa transferência territorial que precisa ser demonstrada no caso em exame.

Não se pode confundir a alteração de uma divisa com a identificação de uma divisa preexistente. São operações de natureza jurídica inteiramente distintas. Enquanto a primeira modifica a configuração territorial dos entes municipais, a segunda procura estabelecer, com maior exatidão, os limites juridicamente constituídos. A tese que sustenta a constitucionalidade das leis maranhenses de 2017

CC BY 4.0

encontra fundamento nessa distinção. O que se pretendeu realizar, mediante a participação do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC, foi o avivamento, a atualização e a consolidação das divisas municipais, mediante a identificação de pontos, vértices e coordenadas geográficas capazes de conferir maior precisão aos limites territoriais historicamente estabelecidos.

A própria denominação dos diplomas legais, editados nos termos da Lei Estadual nº 10.288, de 22 de julho de 2015, que disciplina as atualizações cartográficas das divisas intermunicipais do Maranhão, evidencia essa finalidade. Evidentemente, a denominação de uma lei não basta, por si só, para determinar a sua constitucionalidade. É necessário examinar o seu conteúdo, os estudos técnicos que a fundamentaram e a correspondência entre os limites originariamente estabelecidos e aqueles identificados mediante os recursos cartográficos contemporâneos. Se dessa análise resultar que houve apenas o reconhecimento de fronteiras juridicamente preexistentes, não haverá razão constitucional para exigir plebiscito. Afinal, não se estaria modificando o território dos Municípios, mas identificando, com maior precisão, a sua verdadeira extensão.

Uma controvérsia historicamente existente – O próprio histórico da questão territorial demonstra que as divergências quanto às divisas intermunicipais na Grande Ilha são muito anteriores à edição das leis de 2017. Durante décadas, indefinições cartográficas e sobreposições administrativas comprometeram o exercício das competências municipais, gerando situações de incerteza tanto para o Poder Público quanto para os cidadãos. Segundo informações divulgadas sobre o processo, os trabalhos técnicos de delimitação foram precedidos de uma ação na Justiça Federal, em 2013, e de um acordo firmado entre os Municípios envolvidos, em abril de 2017, do qual participou o próprio Município de Paço do Lumiar.

Causa estranheza, portanto, que, decorridos mais de nove anos da vigência de leis regularmente aprovadas pela Assembleia Legislativa e sancionadas pelo Governo do Estado, pretenda-se agora desconstituir todo esse ordenamento territorial sob a alegação de ausência de plebiscito, sem que esteja suficientemente demonstrada a ocorrência de efetivo desmembramento. O decurso do tempo, por certo, não torna constitucional uma lei que eventualmente não o seja. Mas não se podem ignorar as

CC BY 4.0

relações jurídicas e administrativas consolidadas durante esse período, nem as legítimas expectativas dos cidadãos que pautaram suas condutas pela legislação vigente.

Também não nos parece apropriado falar em “mutilação territorial”, expressão de forte conteúdo retórico que pressupõe uma transferência arbitrária de território, quando o que se discute é justamente se as leis impugnadas promoveram essa transferência ou simplesmente corrigiram imprecisões cartográficas historicamente existentes. Nesse aspecto, a prova técnica deve prevalecer sobre a retórica política, até porque na ocasião nenhuma das partes envolvidas manifestou qualquer desacordo. A eventual redução da população oficialmente contabilizada em determinado Município, assim como a diminuição de suas receitas tributárias ou de seus repasses federais, não constitui, isoladamente, prova de perda de território que juridicamente lhe pertencia.

O cidadão no centro da controvérsia – Há, entretanto, um aspecto dessa discussão que não pode ser relegado a segundo plano: o interesse dos milhares de cidadãos diretamente atingidos pela controvérsia. Por trás das linhas cartográficas, dos vértices geodésicos e das coordenadas geográficas existem pessoas, famílias, imóveis, empresas, escolas, unidades de saúde, vias públicas e relações comunitárias consolidadas. Onde o cidadão deverá pagar o seu IPTU? A qual Prefeitura deverá recorrer para obter uma licença de construção? Qual Município será responsável pela pavimentação de sua rua, pela iluminação pública, pela coleta de lixo e pela manutenção dos equipamentos urbanos? E como ficarão os atos administrativos regularmente praticados ao longo desses últimos nove anos? Mais grave, ainda, é o fato de o município de Paço do Lumiar decidir cobrar impostos e taxas sobre as áreas que pertencem ao município de São José de Ribamar e que agora estão *sub judice*.

Ora, a segurança jurídica, como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, exige previsibilidade e estabilidade nas relações entre o cidadão e o Poder Público. Não seria razoável que os habitantes dessas localidades fossem submetidos a uma permanente instabilidade territorial, ficando à mercê de sucessivas interpretações administrativas, cartográficas ou judiciais sobre o Município ao qual pertencem. Mesmo na hipótese de eventual declaração de inconstitucionalidade, caberia ao Tribunal avaliar cuidadosamente a necessidade de modulação dos efeitos de sua

CC BY 4.0

decisão, em atenção à segurança jurídica e ao excepcional interesse social. A controvérsia oferece, ainda, uma oportunidade para refletirmos sobre a própria gestão metropolitana da Grande Ilha. O crescimento urbano há muito ultrapassou as fronteiras municipais, tornando cada vez mais necessária uma atuação integrada das administrações públicas. A autonomia municipal não pode representar um obstáculo à cooperação institucional em benefício da população.

Delimitar não é desmembrar – O que se espera do Tribunal de Justiça do Maranhão é que examine essa controvérsia à luz de sua verdadeira dimensão jurídica, histórica, cartográfica e social. Se as leis de 2017 apenas conferiram visibilidade, precisão e efetividade às divisas municipais originariamente constituídas, estamos diante de uma legislação de natureza eminentemente técnico-cartográfica e declaratória, destinada a solucionar uma indefinição territorial historicamente existente, e não de um ato de reorganização político-administrativa dos Municípios. Nesse caso, exigir a realização de plebiscito para o simples avivamento de divisas municipais significaria ampliar indevidamente o alcance da norma constitucional, confundindo o reconhecimento de uma realidade jurídica preexistente com a constituição de uma nova realidade territorial.

Ademais, a controvérsia não deveria ser conduzida como uma disputa em que um Município necessariamente tenha de ganhar para que outro venha a perder. O que deve prevalecer é a verdade histórica e jurídica acerca das respectivas divisas territoriais, associada à preservação do interesse público. Afinal, o cidadão que reside na Grande Ilha não pode continuar, indefinidamente, a formular uma pergunta que, decorridas tantas décadas de organização político-administrativa dos nossos Municípios, já deveria ter encontrado uma resposta definitiva do Poder Público: é Ribamar ou Paço do Lumiar?!

Publicado em: 28 de novembro de 2026
Disponível em: https://cecgp.com.br/e-ribamar-ou-paco-do-lumiar-por-sergio-tamer/

COMO CITAR

TAMER, Sergio Victor. É RIBAMAR OU PAÇO DO LUMIAR?!. Revista de Estudos Constitucionais e de Gestão Pública, v. 1, n. 1, 2026. Disponível em: https://cecgp.com.br/e-ribamar-ou-paco-do-lumiar-por-sergio-tamer/. Acesso em: 28 nov. 2026.

CC BY 4.0