III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS PARTICIPATIVOS

RUBENS BEÇAK

JOANA STELZER

MARA DARCANCHY

Copyright © 2021 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente:
Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

---

D597

Direitos humanos e efetividade: fundamentação e processos participativos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Joana Stelzer ; Mara Darcanchy; Rubens Beçak – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-315-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos Humanos. 3. Efetividade. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Apresentação

IIII CONGRESSO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS PARTICIPATIVOS I

O livro que ora se apresenta é resultado de pesquisas e articulação de ideias advindas de diversificadas visões, culturas e realidades, apresentadas no GT DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: fundamentação e processos participativos I, durante o III CONGRESSO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado na modalidade remota, entre os dias 23, 24, 25, 26 e 28 de junho de 2021.

A presente obra reúne expressivos aportes científicos de estudiosos nas diversas áreas do direito, com a proposta de investigações, em vários prismas. O amadurecimento evolutivo dos direitos humanos, diante dos desafios postos pela nova ordem global, traz como única garantia a ampliação de incertezas. 'Incertezas' essas advindas das céleres mudanças da realidade contemporânea, sem precedentes históricos, com a ressignificação de paradigmas e alicerces da humanidade, na premente busca de alternativas aptas a promover o equilíbrio entre a ampliação dos avanços e a redução das desigualdades, a garantir espaços de participação das minorias e das parcelas vulneráveis e a valorizar a qualidade de vida, nos pilares dos direitos humanos.

Excelentes pesquisas compõem essa trajetória dos direitos humanos, dentre as quais o artigo intitulado "A importância da educação em direitos humanos voltada para o enfrentamento à violência contra a mulher", no qual as autoras Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann e Marilha Boldt, analisam os aspectos relativos à violência contra mulheres, sua relação de causa e efeito com a ambiência cultural que a estimula e legitima. Nesse sentido, trazem manifestações no cenário jurídico e legislativo, alguns instrumentos potencialmente eficazes em prevenir e reprimir condutas de violência relacionadas à mulher, mormente no campo educacional. O artigo busca sustentação teórica no pensamento de Freire, quanto às propostas educacionais e lastreia-se na concepção de Marshall quanto à cidadania, focada na emancipação do ser humano sob o signo dos Direitos Humanos.

Liege Alendes de Souza e Giovana Alves Dellazzana, sob o título "Por que o Homem Erra? uma análise da Sentença do Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil, por meio da ciência ontopsicológica", estudam o caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil, especialmente a sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tal investigação tem como matriz teórica obras selecionadas de Antonio Meneghetti, a fim de cotejar a decisão frente ao humano. Consideram o resultado da exploração do homem pelo homem como consequência de uma estrutura de causa e efeito, buscando, por meio da interlocução entre Direito e Ontopsicologia, mostrar o quanto as duas ciências são complementares.

"Respeito ao próximo: a dificuldade de concretização dos Direitos Humanos", de autoria de Carina Deolinda da Silva Lopes, Franceli Bianquin Grigoletto Papalia e Nelci Lurdes Gayeski Meneguzzi, avalia as interfaces de profunda divisão com que vem se defrontando a sociedade brasileira, por intermédio da dicotomia e necessário equilíbrio entre igualdade e diferenças. O objetivo é apresentar as ideias teóricas que contornam o contexto dos Direitos Humanos em sede de sua busca por não violação e concretização, bem como apresentar análise de dois casos 12.426 e 12.427 da Corte Interamericana, para resultados que possibilitem alternativas construtivas para a efetivação dos Direitos mencionados.

Lino Rampazzo e Fábia de Oliveira Rodrigues Maruco, no artigo intitulado "Polarizações e violências vividas por minorias no Brasil: direitos sociais negados na leitura de um texto inter-religioso", tratam da evolução dos Direitos Humanos das Minorias, que teve como primeiro instrumento normativo internacional da ONU o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 e a sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro. Dessa forma, abordam a definição de minorias, a necessidade da inclusão desses grupos sociais e a urgência da execução de políticas públicas pelo Estado conforme as disposições legais vigentes, em atenção ao princípio da igualdade. Por fim, ressaltam a importância da Campanha da Fraternidade Ecumênica de 2021 que estabeleceu a promoção do diálogo e do acolhimento dos excluídos pelas Igrejas.

No texto "Direitos humanos e política como construção de identidade, reconhecimento e redistribuição: subjetivação das mães no caso dos meninos emasculados", Ana Lourena Moniz Costa e Monica Fontenelle Carneiro, revisitam emblemático caso ocorrido no Maranhão, expondo interseccionalidades presentes no contexto de fala, como raça, gênero e identidades periféricas. As autoras registram a atuação política das mães, no caso dos meninos emasculados, como articuladoras de um discurso de direitos humanos e identidade, apresentando suas solicitações perante o Estado como demandas de reconhecimento e de redistribuição, conforme Nancy Fraser, mesmo sendo aquele que se encontra na posição de

violador de direitos das famílias e das crianças e adolescentes mortos, em razão de negligências e omissões nas investigações criminais. Destacam, ainda, a noção de subjetividade das mães no processo de luta e de luto que perpetua o seu lugar político, pela construção de uma nova identidade que se coloca no espaço público de reconhecimento.

Denise Silva Vieira e José Querino Tavares Neto, em "Os direitos humanos: um olhar Bourdieusiano ", observam os direitos humanos a partir da visão do sociólogo e filósofo Pierre Bourdieu. Com isso, examinam quais são os principais desafios dos direitos humanos na contemporaneidade sob os aspectos dos problemas: do formalismo jurídico; da dissociação entre o formalismo jurídico e a realidade social; da legitimidade; da universalidade; e, da efetividade jurídica. Além disso, apresentam os direitos humanos enquanto um campo de disputa simbólica, o humanismo e uma perspectiva liberal conservadora.

Angela Aparecida Oliveira Sousa, Léia Fernanda de Souza Ritti Ricci e Janaina Paiva Sales, no artigo "O dever fraternal com os vulneráveis face à COVID-19" abordam a questão da pandemia que atualmente assola a humanidade em paralelo com o dever fundamental da fraternidade, no tocante às pessoas em situação de vulnerabilidade, em especial os refugiados. As autoras buscam demonstrar a questão dos refugiados, trazendo conceituação e motivos que os enquadram na situação de vulneráveis. Com isso, enfatizam o dever fundamental da fraternidade, destacando a sua necessidade no contexto atual, a fim de ser um instrumento capaz de atenuar os efeitos desencadeados pela pandemia de SARS-CoV-2 coronavírus.

Em "A mediação intercultural e os direitos humanos na justiça contemporânea", Patrícia Pacheco Rodrigues e Samantha Ribeiro Meyer-Pflug refletem sobre os Direitos Humanos que surgem para pensar sobre diversidade, reconhecer o diferente, mas sem discriminar, na busca da equidade e paridade de direitos, pela manutenção das pessoas onde quer que estejam no planeta. A violência é plural, macro, micro, assim, necessário mostrar para a coletividade a diversidade, que deve ser reconhecida e aprendida, por toda a sociedade.

No artigo "Políticas da vida e biopolítica: uma análise a partir de suas relações com os direitos humanos", Angela Aparecida Oliveira Sousa, Laura Regina Echeverria da Silva e Walkiria Martinez Heinrich Ferrer, identificam o questionamento sobre os direitos humanos em sua aproximação com as políticas da vida e a biopolítica, em busca do equilíbrio entre as relações de poder. Nos marcos da biopolítica abordam as atuais exigências sociais em tempos de pandemia, seus aspectos práticos, disciplina coletiva e o despertar da solidariedade na sociedade. Estes, garantidores da dignidade e manutenção da sobrevivência humana.

Renata Cedraz Ramos Felzemburg e Belmiro Cavalcante de Albuquerque Filho, no artigo que se intitula “As redes sociais e o (não) diálogo da sociedade pós-moderna: a democracia em xeque”, sustentam que o discurso de ódio nas mídias sociais é um retrato de uma sociedade inapta aos diálogos plurais e interculturais. Partindo da premissa de que a intolerância é efeito do pensamento patriarcal e colonial, constatam que a mediação legal poderá ser potencialmente violadora dos princípios democráticos e examinam a relação entre intolerância nas mídias, à luz da hermenêutica diatópica.

Em “Crítica da fundamentação dos direitos humanos na modernidade capitalista: reconstrução para uma perspectiva emancipatória”, Edmeire Aoki Sugeta e Samia Moda Cirino, realizam uma análise crítica dos fundamentos dos direitos humanos na modernidade capitalista e seus desdobramentos na sociedade informacional sob a égide neoliberal, na perspectiva da Teoria Crítica dos Direitos Humanos, a partir dos estudos de David Sánches Rubio e Joaquim Hererra Flores. Intentam, dessa forma, desconstruir a ideia de direitos humanos a partir do referencial eurocêntrico, universalista e positivista e propor sua reconstrução a partir dos referenciais de lutas sociais de resistência por emancipação.

Endra Raielle Cordeiro Gonzales, sob o título “A compatibilidade do crime de desacato com o direito à liberdade de expressão na ótica do Superior Tribunal de Justiça”, disserta sobre a CIDH que, em diversas oportunidades, já se manifestou no sentido de ser a previsão do delito de desacato incompatível com o artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Assim, enfrenta o debate sobre a descriminalização do delito de desacato no Brasil, partindo de decisões proferidas no âmbito do STJ, buscando compreender se o crime de desacato representa uma contrariedade ao direito à liberdade de expressão.

O artigo “O processo plebiscitário de criação de municípios e o conceito de populações dos municípios envolvidos: uma breve análise do caso Moraes de Almeida”, com autoria de Jacob Arnaldo Campos Farache, explora desvela o processo plebiscitário de criação de municípios no regime federativo brasileiro após a Emenda Constitucional (EC) n° 15/1996. O pesquisador realiza uma breve digressão histórica da Federação brasileira até a inserção dos municípios como entes federativos pela Constituição de 1988. Ao final, analisa justamente o requisito constitucional conhecido como “populações dos municípios envolvidos”.

“Os caminhos de resistência e potencialização dos direitos humanos e desenvolvimento socioambiental”, de José Boeing, defende que o desenvolvimento, visto como crescimento econômico, aumentou a renda dos capitalistas, excluindo os pobres. Por outro lado, o povo exige justiça social. Por isso, as organizações populares lutam para garantir a dignidade

humana preconizada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. Essa luta tem trazido consequências com o martírio de inúmeros defensores dos Direitos Humanos. A Amazônia, por sua vez, apresenta caminhos de resistência e de justiça restaurativa com mediação dos conflitos socioambientais na construção de um projeto de sociedade.

Adimara Felix de Souza, Amanda Caixeta de Oliveira e Flávio Marcos Dumont Silva falam sobre "Análise crítica do Decreto 9.806/2019 e da ADPF 623: uma perspectiva democrático-ambiental" e enfatizam a análise do Decreto 9.806/19 correlato aos princípios constitucionais da democracia participativa e da tutela do meio ambiente, especialmente porque a ADPF 623 questiona a constitucionalidade do referido diploma legal. Propõe-se uma abordagem do referido Decreto correlato aos princípios constitucionais, apresentando-se uma crítica ao atual estado da democracia participativa no Brasil.

Rafaela Campos De Oliveira e Juliana Campos De Oliveira, sob o título "Legitimidade das organizações não-governamentais para propositura de ação popular em matéria ambiental", observam que o desenvolvimento tecnológico ocorrido no mundo, desencadeado pela Revolução Industrial, ocasionou degradação ambiental em proporções preocupantes. Sob influência do paradigma antropocêntrico, não era dispensada devida atenção ao problema. Entretanto, com a evolução de pesquisas neste âmbito, foi se desenvolvendo o paradigma biocêntrico, que considerava o ambiente como um todo orgânico, no qual os seres humanos são componentes indissociáveis. A partir de então, Constituições de diversos Estados passaram a tutelar o meio ambiente de forma mais eficaz, sendo incluído o acesso à justiça ambiental. Este artigo objetiva propor a inclusão das ONG's como legitimadas ativas para propor Ação Popular Ambiental.

Intitulado "A sombra da colonialidade no processo de desumanização dos povos indígenas e das comunidades remanescentes de quilombos por parte do estado brasileiro", o texto de César de Oliveira Gomes e Eleonora Jotz Pacheco Fortin, identifica que os traços de colonialidade, presentes nas estruturas de poder do Estado brasileiro, impedem os povos indígenas e as comunidades remanescentes de quilombos de gozar e fruir plenamente de seus direitos humanos. Os autores partem da teoria descolonial, que denuncia as relações assimétricas de poder e propõe ampliar o conceito de humano. Assim, constatam que a colonialidade do poder ainda promove práticas desumanizantes em desfavor de grupos vulneráveis, impedindo a concretização dos direitos previstos nas normas internacionais

Encerrando os trabalhos, Manuela de Sá Menezes, Sheila Rosane Vieira Rodrigues e Antonio Carlos Wolkmer, refletem sobre "O comum natural: a experiência de gestão comunitária da água no município de Delmiro Gouveia/AL - Brasil.". A pesquisa tem como escopo

pesquisar de que maneira o Comum e a Gestão Comunitária podem ser formas de efetivação do direito humano à água, tão negligenciado. Os autores trazem como foco de estudo a experiência de gestão comunitária da água no município de Delmiro Gouveia/AL através do Canal do Sertão e constata-se a luta pela defesa da água como ‘um comum’. Emerge também a reflexão contra todas as formas de privatização que se materializa em comunidades que mobilizam e constroem caminhos alternativos de transformação política e social.

Em síntese, são esses os temas propostos pelos autores que compõem o presente livro, com reflexões críticas sobre várias temáticas relevantes, algumas novas e outras já conhecidas, mas ainda carentes de solução. Ao possibilitar o diálogo da diversidade de interesses e perspectivas de potencial transformador na produção do conhecimento e na construção de um novo modelo de participação social, a obra que ora se apresenta pretende contribuir para a efetividade das diversas dimensões dos Direitos Humanos e dos processos participativos, propiciando instrumentos para a concepção de caminhos que levem à formação de uma sociedade mais justa.

Finalizando esta apresentação, cumpre registrar nosso agradecimento pela oportunidade de condução dos debates altamente qualificados e a honra desta coordenação.

Uma boa leitura!

Coordenação:

Prof. Dr. Rubens Beçak - Universidade de São Paulo – USP.

Profa. Dra. Joana Stelzer - Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

Profa. Dra. Mara Darcanchy - Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA.

O PROCESSO PLEBISCITÁRIO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS E O CONCEITO DE "POPULAÇÕES DOS MUNICÍPIOS ENVOLVIDOS": UMA BREVE ANÁLISE DO CASO MORAES DE ALMEIDA

THE PLEBISCITARY PROCESS OF CREATING MUNICIPALITIES AND THE CONCEPT OF "POPULATIONS OF MUNICIPALITIES INVOLVED": A BRIEF ANALYSIS OF THE CASE MORAES DE ALMEIDA

Jacob Arnaldo Campos Farache

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o processo plebiscitário de criação de municípios no regime federativo brasileiro após a Emenda Constitucional (EC) n° 15/1996. Para realizar este mister, será realizada uma breve análise da construção histórica da federação brasileira até a inserção dos municípios como ente federativo pela Constituição de 1988. Será analisado justamente o requisito constitucional conhecido como "populações dos municípios envolvidos". A pesquisa desenvolvida tem caráter teórico-descritivo e viés qualitativo, que é proposto dentro de uma perspectiva crítica e reflexiva. Utiliza-se o método dedutivo, de procedimento histórico-comparativo e a técnica de pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Plebiscito, Criação de municípios, Soberania popular

Abstract/Resumen/Résumé

The purpose of this article is to analyze the plebiscitary process of creating municipalities in the Brazilian federative regime after Constitutional Amendment (EC) nº 15/1996. Then, a brief analysis of the historical construction of the Brazilian federation will be carried out until the insertion of the municipalities as a federative entity by the 1988 Constitution. It will be analyzed precisely the constitutional requirement known as "populations of the municipalities involved". The developed research has a theoretical-descriptive character and qualitative, which is proposed within a critical and reflective perspective. The deductive method, historical-comparative procedure and bibliographic research technique are used.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Plebiscite, Creation of municipalities, Popular sovereignty

INTRODUÇÃO

No Brasil, existe um sistema federativo singular, no qual municípios integram a federação brasileira. Esta inovação recebe tanto críticas quanto elogios por parte da doutrina especializada.

No entanto, é inegável que considerar os municípios brasileiros como um ente federativo é uma realidade do cenário jurídico brasileiro que enseja várias questões tanto de ordem teórica quanto prática com efeitos visíveis no cotidiano forense.

Para agravar a situação, atualmente, se vive um momento de tensão federativo em virtude da pandemia de COVID-19 (Coronavírus) que assola nosso planeta e, no Brasil, vem desafiando a divisão de competências dos entes federativos brasileiros: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Constantemente, dúvidas sobre os limites das competências dos entes federativos são levantadas, sendo que isto só agrava pela quantidade de entes federativos que existem no Brasil. Cite-se, por exemplo, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n° 672 do Distrito Federal que visava discutir acerca da competência concorrente dos governos estaduais, distrital e municipais na adoção de medidas restritivas de distanciamento social, quarentena, circulação de pessoas, entre outras.

Obviamente, os conflitos de competência só tendem a crescer quanto mais entes federativos existem numa federação com interesses e necessidades específicos.

No Brasil, o número de entes federativos é expressivo. É, em poucas palavras, reflexo tanto da inserção dos municípios na federação brasileira quanto de momentos históricos emancipatórios que fizeram a quantidade de municípios disparar consideravelmente no Estado brasileiro.

A tabela abaixo auxiliará na compreensão desta evolução de municípios ao longo da história recente do Brasil:

Ano	Existentes	Criados
1940	1.574	
1950	1.889	315
1960	2.766	877
1970	3.952	1.186
1980	3.974	22

1991	4.491	517
1993	4.974	483
1997	5.560	533
2000	5.560	53
2009	5.565	5

Fonte: Ferrari (2016)

Observa-se, então, na tabela acima que a criação de municípios brasileiros sofreu uma brusca queda de 1997 até 2009, a qual se atribui, em especial, pelo advento dos requisitos estabelecidos pela Emenda Constitucional EC n° 15/1997 e a nova redação que fora dada ao artigo 18, §4°, da Carta Magna.

Dentre os requisitos trazidos pela EC n° 15/1997, merece atenção o que preceitua que eventual processo criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios dependerá de "consulta prévia, mediante plebiscito,[1] às populações diretamente interessadas". Tal relevância é, de um lado, em virtude da interpretação jurídica que vem sendo feita desta exigência, permitindo a edição da Resolução n° 23.385, de 16 de agosto de 2012, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), na qual se estabelece diretrizes gerais para a realização de consultas populares concomitante com eleições ordinárias. De outro lado, a relevância prática deste requisito, pois a depender do entendimento dado a esta expressão jurídica será determinada a abrangência das consultas necessárias para legitimar um processo plebiscitário para criação, incorporação, fusão ou desmembramento de um município brasileiro.

Nessa toada, emerge a dúvida que é objeto do presente artigo: quem são as populações dos municípios envolvidos? Qual a abrangência desta expressão? Em outras palavras, quem deve ser ouvido num plebiscito para criação, incorporação, fusão ou desmembramento de um novo município na federação brasileira?

Por conseguinte, para demonstrar a relevância prática deste requisito constitucional será estudado um caso concreto recente ocorrido nas últimas eleições municipais de 2020, qual seja: o processo plebiscitário do Distrito de Moraes de Almeida e sua busca por se emancipar do Município de Itaituba no Estado do Pará.

Enfim, atendendo ao que se propõe, este artigo será divido em três capítulos e conclusão. No primeiro capítulo, será exposto o papel dos municípios na federação brasileira

[1] Entende-se por plebiscito a consulta prévia à edição de "ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido" (Lei n° 9.709/1998, art. 2°, § 1°). No caso concreto, é uma consulta a prévia a edição da lei estadual que criará o município.

atual. No segundo capítulo, abordar-se-á os efeitos da Emenda Constitucional n° 15/1996 no processo de criação de municípios. Num terceiro capítulo, far-se-á uma breve exposição sobre o processo plebiscitário do Distrito de Moraes de Almeida, narrando os acontecimentos ocorridos e resultados obtidos. Por fim, far-se-á uma breve conclusão.

01 OS MUNICÍPIOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: UMA INVENÇÃO BRASILEIRA

A federação nasce com a Carta Magna de 1891, na qual se previu expressamente que a nação brasileira adotaria como forma de estado a federação através da "união perpétua e indissolúvel" das Províncias.[2]

Nascia o federalismo constitucional brasileiro, sendo que, ao longo da Constituição de 1891, se consagrou a chamada:

> tríplice dimensão formadora do poder constituinte do Estado, quando estabeleceu, em primeiro lugar, que "cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da União" (art. 63), para, em seguida, atribuir aos Estados "em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição" (art. 65, §2°), e finalmente, dispor sobre a decretação da Constituição do Estado, como tarefa organizatória do constituinte estadual, em prazo prefixado (Disposições Transitórias, art. 2°). (HORTA, 2010, p. 39)

Os Municípios, por sua vez, não obtiveram a mesma autonomia conferida aos Estados, sendo que basicamente se previu, na primeira Constituição da República, o seguinte: "*Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse*". A exegese deste dispositivo, por sua vez, evidencia a autonomia limitada dos municípios brasileiros.

Respeitadas eventuais alterações de grau de autonomia ora conferida aos Estados-membros em maior ora em menor amplitude, as Constituições seguintes mantiveram as diretrizes fixadas em 1891, ou seja, reconhecia-se autonomia de ente federativo apenas aos Estados-membros.

Bonavides (2012) expõe que a história federativa, em todos os sistemas constitucionais, é uma "crônica política de oscilações", a qual varia de forma pendular, alargando e contraindo a depender do momento histórico de cada país. No Brasil, não foi diferente.

---

[2] CF/1891. Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Não obstante, o cenário federativo brasileiro muda drasticamente em 1988. Neste ano, a Constituição promulgada inovou e não só conferiu mais autonomia aos Estados, mas também concedeu certa autonomia aos municípios, o que não possuía precedentes na história brasileira. A respeito deste momento singular da formação da federação brasileira, afirma Bonavides:

> As prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal configuram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história.
> [...]
> Todavia, no Brasil, com a explicitação feita na Carta de 1988, a autonomia municipal alcança uma dignidade federativa jamais lograda no direito positivo das Constituições antecedentes. Traz o art. 29, por sua vez, um considerável acréscimo de institucionalização, em apoio à concretude do novo modelo federativo estabelecido pelo art. 18, visto que determina seja o município regido por lei orgânica, votada por *quórum* qualificado de dois terços dos membros da Câmara Municipal – requisito formal que faz daquele estatuto um diploma dotado de grau de rigidez análogo ao que possuem as cartas constitucionais. (BONAVIDES, 2012, p. 356-357).

Destarte, a Constituição Federal de 1988 distinguiu-se das predecessoras, pois reconheceu aos municípios brasileiros, de forma inédita, uma autonomia que inexistia em nossa federação e ainda inexiste em outras federações do mundo.

Tomio (2002) assevera que os municípios, na maioria das outras federações do mundo, possuem outros níveis de poder local, caracterizando-se, na realidade, como divisões administrativas das unidades federadas, as quais delegam (ou não) diferentes níveis de autonomia aos governos locais.

No entanto, o Brasil adotou uma linha única com três níveis autônomos compartilhando a soberania: a União, os Estados (e Distrito Federal) e os municípios. Com efeito, Hely Lopes Meirelles (1998) já sustentava a inclusão dos municípios na federação brasileira, sua autonomia e a sua essencialidade na organização político-administrativa do Brasil, alegando que tal medida seria uma correção de uma falha existente nos textos constitucionais anteriores.

No mesmo sentido, Costa (2000) ressalta a profunda e necessária transformação advinda da Constituição Federal quando elevou os municípios a um patamar sem precedentes, integrando-o formalmente como integrante da federação brasileira.

Deveras, nascia assim o municipalismo,[3] ou seja, não existem mais duas ordens na federação brasileira, porém três, quais sejam: "a ordem total – a União – em segundo lugar, ordens regionais – os Estados – em terceiro lugar, ordens locais – os Municípios" (FERREIRA, 1999, p. 56).

Nesse cenário constitucional em vigor, a Constituição de 1988 atribuiu aos Municípios "o poder de auto-organização, sujeitos, entretanto, aos princípios da Constituição Federal, aos da Constituição dos respectivos Estado, além de estarem obrigados ao respeito a uma série de preceitos expressos, conforme o disposto no art. 29 da Constituição Federal" (Ibidem, p. 56)

Em outras palavras, a descentralização político-institucional foi acompanhada da ampliação de recursos aos novos entes federativos, bem como de atribuição competências tributárias próprias. Por conseguinte, esta nova realidade jurídica dos munícipios brasileiros advindo com a Constituição de 1988 gerou um expressivo processo de fragmentação dos municípios brasileiros (TOMIO, 2002).

Com efeito, na federação brasileira pós-1988, o espaço tomado pelos municípios no sistema federativo foi ímpar em relação à adoção feita pelos municípios das outras federações existentes no resto do planeta. Em apertada síntese, os números mostram que a Constituição de 1988 criou uma federação que, atualmente, é formada por 26 estados-membros, 5.570[4] municípios e 01 distrito federal, sendo que eventual somatória permite nos concluir que existem 5.595 entes federados na República Federativa do Brasil.

Apesar deste elevado número de entes federados, a Carta de 1988 ainda possibilita sua ampliação em seu artigo 18 e parágrafos do texto constitucional. Todavia, por questão de organização e didática deste artigo, este assunto será melhor abordado em capítulo próprio a seguir.

02 A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: O ANTES E O DEPOIS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 15/1996.

[3] O municipalismo consiste na descentralização do poder em favor dos Municípios numa organização político-administrativo que oferece autonomia aos municípios (FERREIRA, 1999).

[4] Em virtude da demora de processos de emancipação e com fundamento na EC nº 57/2008 (artigo 96, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT), foram fundadas simultaneamente em 1ª de janeiro de 2013 os seguintes municípios: Pescaria Brava e Balneário Rincão, em Santa Catarina; Mojuí dos Campos, no Pará; Pinto Bandeira, no Rio Grande do Sul; e Paraíso das Águas, no Mato Grosso do Sul.

Conforme já mencionado acima, a Carta de 1988 possibilitou a criação de municípios no já citado artigo 18, porém este dispositivo teve uma alteração na sua redação em 1996, conforme o quadro abaixo:

Redação Original de 1988	Redação dada pela Emenda Constitucional n° 15/1996
§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às **populações diretamente interessadas**.	§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, **às populações dos Municípios envolvidos**, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Fonte: o autor.

Ocorreu que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a emancipação dos municípios se tornou mais recorrente no Brasil (TOMIO, 2002), o que permitiu o surgimento de diversos destes entes no cenário político brasileiro. Na redação original, cabia aos Estados-membros a competência para criar municípios através de lei estadual, observando condições e critérios estabelecidos em lei complementar estadual.

A autonomia institucional dos Estados, na elaboração da regulamentação e na decisão política, foi o fator preponderante para o compasso distinto na criação de novos municípios. Anteriormente à Constituição de 1988, em virtude da legislação federal restritiva, havia poucos distritos legalmente emancipáveis fora das regiões de colonização do Norte e Centro-Oeste (TOMIO, 2002).

Como as exigências trazida pelo texto constitucional originário para fins de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios eram basicamente a consulta pública às populações diretamente interessadas e a regulamentação mediante lei complementar estadual, várias leis complementares foram editadas pelos Estados para fins de regulamentar a fragmentação dos entes federativos municipais.

De acordo com Tomio (2002), foram criados 1.385 Municípios no Brasil, ou seja, cerca de 25% dos 5.568 hoje existentes ou 33% a mais dos 4179 que existiam em 1988.

No entanto, estes municípios criados não estão ligados, em sua maioria, a zonas urbanas, mas são o resultado da fragmentação de pequenos municípios do interior (TOMIO, 2002). Logo, observa-se que a criação de municípios ocorreu muito em virtude da facilidade normativa existente naquele momento histórico. A respeito, complementa Tomio:

> Afinal, criar um município é um problema ou uma solução? Obviamente, a resposta depende do ponto de vista. Para os eleitores de pequenas localidades do interior significa uma maior oferta de emprego (geralmente públicos) e oportunidade de

> renda. Eventualmente, até pode significar a melhoria efetiva de alguns serviços públicos. Em conjunto, isso poderia reduzir o êxodo populacional das pequenas localidades para os grandes e médios centros urbanos. Caso esses efeitos ocorressem de fato, criar municípios poderia ser visto de forma mais pragmática do que as justificativas usuais: radicalização democrática e racionalidade na administração pública. Poderia ser entendido como uma política progressiva de redistribuição de renda ou de prevenção ao inchaço dos principais centros urbanos, com um grau de ineficiência variando conforme o custo das elites políticas locais e de suas demandas futuras. (TOMIO, 2002, p. 116)

Em que pese o entendimento doutrinário acima, os legisladores brasileiros entenderam de forma diversa este momento histórico de proliferação de municípios no Brasil, conforme se observa nos motivos elencados para Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 22, quais sejam:

> O aparecimento de um número elevado de municípios novos, no País, tem chamado a atenção para o **caráter essencialmente eleitoreiro** que envolva suas criações, fato este lamentável.
> Ao determinar a responsabilidade da criação de municípios aos Estados, a Constituição Federal considerou corretamente as particularidades regionais a que devem obedecer os requisitos para a criação de municípios.
> Contudo, o texto do § 4º do art. 18 não apresentou as restrições necessárias ao cometimento dos abusos, hoje observados, e que levam em conta os aspectos mais relevantes para a criação ou não de novos municípios.
> A determinação, no mesmo parágrafo, de que ficarão preservadas "a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano" deixa muito a desejar, por constituir uma condição nem precisa, nem objetiva.
> Acreditamos que, para dispor mais objetivamente sobre a questão, a Constituição Federal deveria ser mais incisiva na determinação de condições capazes de evitar, ao máximo, distorsões que ameacem a transparência e o amadurecimento da decisão técnica e política.
> Assim, nesta nossa proposta de emenda à Constituição estamos incluindo dois elementos, a nosso ver, muito importantes. Primeiro, o período em que poderão ser criados os municípios, que deverá ser limitado com relação à época das eleições municipais. Este período será determinado por lei complementar federal.
> Segundo, a apresentação e publicação, na forma da lei, dos **Estados [sic] de Viabilidade Municipal**, os quais deverão dar o necessário embasamento, sob diferentes perspectivas, à decisão da população, manifesta em plebiscito.

Entre os argumentos acima, observa-se a atenção dos congressistas para o risco de a regulamentação anterior ser insuficiente para conter movimentos eleitoreiros na criação de municípios ou mesmo que estes não tivesses condições mínimas de se manter após serem criados. Logo, a solução encontrada foi retirar a autonomia conferida originalmente aos Estados para regulamentar a criação de municípios em seus territórios, atribuindo o dever de regulamentar a matéria para União através de uma lei complementar federal a ser editada por este ente federativo.

Assim sendo, a PEC n° 22 deu origem à Emenda Constitucional (EC) n° 15/1996, as mudanças realizadas no texto constitucional representaram maior rigor ao processo de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios brasileiros.

Em apertada síntese, foram três as principais mudanças no texto: a) a exigência de lei complementar federal para definir o período em que tais procedimentos podem ocorrer; b) a consulta prévia, na forma de plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos; e, c) que após tal consulta, devem ser realizados estudos de viabilidade municipal, na forma da lei. Foi mantido, por sua vez, o instrumento último e responsável pela criação dos municípios: lei estadual.

De acordo com Silva (2007), o artigo 18, §4°, da Constituição de 1988, é uma norma de eficácia limitada ou reduzida, ou seja, uma norma que depende de imediata intervenção legislativa para que possa passar a gerar efeitos no mundo jurídico.

Destarte, desde a publicação da EC n° 15/1996, não seria possível criar novos municípios ou alterar suas fronteiras até que houvesse a devida regulamentação do dispositivo legal na forma nele prevista, exceto para os processos que já se encontravam em andamento antes de 1996 e cumpriam os requisitos do exigidos antes da alteração do dispositivo constitucional.

Na realidade, mesmo não sendo possível legalmente a criação, o desmembramento, a fusão e a incorporação de municípios sem a existência da lei complementar federal, muitos Estados da federação insistiram em assim proceder, aprovando leis estaduais alterando as fronteiras municipais, em clara afronta à Carta Magna.[5]

Desde modo, sessenta e três municípios foram instalados a partir de 1997 e muitos outros foram impedidos a tempo pelo Poder Judiciário de serem criados ou de terem suas fronteiras alteradas. Tomio (2002) expõe que, nos anos 80 e 90, milhares de Municípios brasileiros foram emancipados, e a grande maioria a partir da promulgação da Constituição de 1988.

Posteriormente, visando dirimir os riscos de danos irreversíveis e em respeito ao princípio da segurança jurídica, todos os procedimentos cujas leis tenham sido publicadas até 31 de dezembro de 2006, foram convalidados pelo artigo 96, do Ato das Disposições

[5] Sobre o tema vide: FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. **Revista de informação legislativa*:*** RIL, v. 53, n. 211, p. 55-80, jul./set. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p55>. Em especial, o capítulo: "Nem sempre vale o que está escrito – a resistência das emancipações após a Emenda n° 15".

Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 57, de 2008.[6]

Apesar da criticável solução encontrada pelo poder constituinte derivado, vez que criou norma convalidando a criação de municípios que não observaram em sua gênese o procedimento expressamente previsto no artigo 18, §4°, da própria Constituição de 1988, a situação foi validada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), conforme se observa na ementa do julgado abaixo:

> EMENTA: Criação do Município de Pinto Bandeira/RS. Ação julgada prejudicada pela edição superveniente da EC 57/2008. Alegação de contrariedade à EC 15/96 (...). Com o advento da EC 57/2008, foram convalidados os atos de criação de Municípios cuja lei tenha sido publicada até 31.12.2006, atendidos os requisitos na legislação do respectivo estado à época de sua criação. A Lei 11.375/99 foi publicada nos termos do art. 9.º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, alterado pela EC 20/97, pelo que a criação do Município de Pinto Bandeira foi convalidada" (ADI 2.381-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 24.03.2011, Plenário, *DJE* de 11.04.2011).

Não obstante, em julgamentos posteriores, o Supremo Tribunal Federal (STF) pacificou que eventual município que vier a ser criado após 31.12.2006 e sem que tenha sido editada a lei complementar federal prevista no artigo 18, §4°, da Carta Magna, padecerá de vício formal em sua formação, vez que a lei estadual que o criará será inconstitucional. Neste sentido, tem-se:

> Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei 2.264/2010, do Estado de Rondônia, que dispõe sobre a criação do Município de Extrema de Rondônia, a partir de desmembramento de área territorial do Município de Porto Velho, fixa os seus limites, bem como informa os Distritos que integrarão a municipalidade criada. 3. Autorização, pelo Tribunal Superior Eleitoral, apenas para realização de consulta plebiscitária. 4. Violação ao art. 18, § 4º, da Constituição Federal. Inexistência de Lei Complementar Federal. Impossibilidade de criação, fusão, incorporação ou desmembramento de novos municípios antes do advento dessa legislação. Precedentes. 5. A Emenda Constitucional nº 57/2008 não socorre a lei impugnada, editada no ano de 2010. 6. Medida cautelar confirmada. 7. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.
> (ADI 4992, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-223 DIVULG 12-11-2014 PUBLIC 13-11-2014)

Em que pese esta vedação da criação de municípios enquanto inexistir a citada lei complementar federal, curiosamente, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) vem autorizando a

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

realização de plebiscitos para apurar sobre a criação ou não de municípios Brasil afora. A respeito, tem-se o seguinte julgado:

> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. CONSULTA PLEBISCITÁRIA. MUNICÍPIO. EMANCIPAÇÃO. POSSIBILIDADE. HIPÓTESE. CONHECIMENTO. 1. O tema consulta plebiscitária, visando a emancipação de município, em princípio, versa sobre matéria administrativa, sem embargo de haver o Tribunal Superior Eleitoral, em alguns casos, conhecido e provido recurso especial manejado pelo Ministério Público Federal. Na hipótese há arguição de contrariedade a disposição expressa da Constituição Federal e, também, nas ocorrências de dissenso pretoriano, levando ao conhecimento do apelo nobre. Precedentes. 2. Ao Tribunal Superior Eleitoral, segundo decidido no julgamento do PA 18.399/PA, não compete decidir sobre a criação de município, ocupando-se, então, unicamente, no tema consistente à consulta plebiscitária, com aquele objetivo. 3. Estabelecidos os requisitos, consistentes na viabilidade econômica e legislação estadual e não havendo obstáculo jurídico diante dos termos da Emenda Constitucional 57, de 18 de dezembro de 2008, a realização da consulta plebiscitária não agride o artigo 18, §4°, da Constituição Federal, com a redação da Emenda 15/96. Há, na verdade, harmonia entre as normas constitucionais. 4. A área do Estado de Rondônia que se pretende desmembrar de Porto Velho situa-se em região que era contestada pelo Estado do Acre, impedindo a realização da consulta. 5. Recurso especial do Ministério Público Eleitoral conhecido, mas desprovido. (TSE - Respe: 28560 RO, Relator Min. Fernando Gonçalves, Data de Julgamento: 10/09/2009, Data de Publicação: DJE – Diário da Justiça Eletrônico, Volume – Tomo – Data 15/10/2009, página 65)

Em poucas palavras, estão sendo realizados processos plebiscitários Brasil afora, a fim de que posteriormente se aguarde a edição de uma lei complementar federal que já fora prevista pela Constituição desde 1996. De fato, existem atualmente quatro requisitos para criação de um município na federação brasileira, conforme o já citado artigo 18, §4°, da Carta Magna, quais sejam: a) uma lei complementar federal; b) estudos de viabilidade do novo ente municipal; c) lei estadual; e, d) um plebiscito com consulta às populações envolvidas.

Enfim, analisando este último requisito constitucional para criação de ente público municipal, emerge a dúvida que é objeto do presente artigo: quem são as populações dos municípios envolvidos? Qual a abrangência desta expressão? Em outras palavras, quem deve ser ouvido num processo plebiscitário para criação de um novo Município na federação brasileira? A busca para resposta para esta pergunta será objeto do próximo capítulo deste artigo.

03. POPULAÇÕES DOS MUNICÍPIOS ENVOLVIDOS: AFINAL, QUAIS SÃO?

Continuando e tentando responder a indagação acima, pode-se partir de dois posicionamentos possíveis. Primeiramente, tem-se aqueles que defendem que a população que deve ser ouvida é tanto a população do município que nascerá quanto a dos demais municípios envolvidos (MENDES e BRANCO, 2017). No entanto, este entendimento parece

apontar para uma questão de ordem prática delicada: quem são os demais municípios envolvidos?

Primeiramente, um entendimento possível é de que todos os municípios que tiverem as populações afetadas com a criação do município novo devem ser ouvidos em eventual plebiscito, o que pode conduzir até uma conclusão de que todos os brasileiros devam ser consultados. A razão, por sua vez, para esta abrangência ampla de eventual consulta plebiscitária seria o intitulado Fundo de Participação dos Municípios (FPM), pois a criação de um novo ente público representa recalcular os valores repassados pela União anteriormente, a fim de incluir este na divisão do fundo. Por óbvio, a definição da abrangência do termo "municípios envolvidos" é ponto nevrálgico na criação de municípios.

De outro lado, o Supremo Tribunal Federal (STF) ao decidir questão semelhante referente a expressão "população diretamente interessada" prevista como requisito para divisão, desmembramento, emancipação de Estados, entendeu que o temo em questão deve ser entendido "como a população tanto da área desmembrada do Estado-membro como a da área remanescente". Trata-se do entendimento pacificado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n° 2650.[7]

---

[7] EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 7º da Lei 9.709/98. Alegada violação do art. 18, § 3º, da Constituição. Desmembramento de estado-membro e município. Plebiscito. Âmbito de consulta. **Interpretação da expressão "população diretamente interessada". População da área desmembranda e da área remanescente.** Alteração da Emenda Constitucional nº 15/96: esclarecimento do âmbito de consulta para o caso de reformulação territorial de municípios. Interpretação sistemática. Aplicação de requisitos análogos para o desmembramento de estados. Ausência de violação dos princípios da soberania popular e da cidadania. Constitucionalidade do dispositivo legal. Improcedência do pedido. 1. Após a alteração promovida pela EC 15/96, a Constituição explicitou o alcance do âmbito de consulta para o caso de reformulação territorial de municípios e, portanto, o significado da expressão "populações diretamente interessadas", contida na redação originária do § 4º do art. 18 da Constituição, no sentido de ser necessária a consulta a toda a população afetada pela modificação territorial, o que, no caso de desmembramento, deve envolver tanto a população do território a ser desmembrado, quanto a do território remanescente. Esse sempre foi o real sentido da exigência constitucional - a nova redação conferida pela emenda, do mesmo modo que o art. 7º da Lei 9.709/98, apenas tornou explícito um conteúdo já presente na norma originária. 2. A utilização de termos distintos para as hipóteses de desmembramento de estados-membros e de municípios não pode resultar na conclusão de que cada um teria um significado diverso, sob pena de se admitir maior facilidade para o desmembramento de um estado do que para o desmembramento de um município. Esse problema hermenêutico deve ser evitado por intermédio de interpretação que dê a mesma solução para ambos os casos, sob pena de, caso contrário, se ferir, inclusive, a isonomia entre os entes da federação. O presente caso exige, para além de uma interpretação gramatical, uma interpretação sistemática da Constituição, tal que se leve em conta a sua integralidade e a sua harmonia, sempre em busca da máxima da unidade constitucional, de modo que a interpretação das normas constitucionais seja realizada de maneira a evitar contradições entre elas. **Esse objetivo será alcançado mediante interpretação que extraia do termo "população diretamente interessada" o significado de que, para a hipótese de desmembramento, deve ser consultada, mediante plebiscito, toda a população do estado-membro ou do município, e não apenas a população da área a ser desmembrada**. 3. A realização de plebiscito abrangendo toda a população do ente a ser desmembrado não fere os princípios da soberania popular e da cidadania. O que parece afrontá-los é a própria vedação à realização do plebiscito na área como um todo. Negar à população do território remanescente o direito de participar da decisão de desmembramento de seu estado restringe esse direito a apenas alguns cidadãos, em detrimento do princípio da isonomia, pilar de um Estado Democrático de Direito. 4. Sendo o desmembramento uma divisão territorial, uma separação, com o desfalque de parte do território e de

Há, portanto, no mínimo, dois entendimentos possíveis. O primeiro seria consultar todos os municípios brasileiros, o que se não se mostra razoável e aumentaria demasiadamente os custos com eventuais consultas plebiscitárias. De outro lado, razoável parecer ter sido a interpretação dada pelo STF à expressão "população diretamente interessada" a qual permite a mesma lógica interpretativa quando se observa a expressão "populações dos Municípios envolvidos", qual seja: "toda a população do estado-membro ou do município, e não apenas da área a ser desmembrada".

No mesmo sentido, vem sendo o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), conforme Resolução n° 23.385, que vem permitindo aos Tribunais Regionais Eleitorais do Brasil realizar consultas plebiscitárias, observando todo o procedimento previsto nesta norma, a fim de encaminhar os resultados obtidos para as respectivas Assembleias Legislativas para os seus devidos fins.

Ao longo dos seus 50 (cinquenta) artigos, a Resolução n° 23.385 disciplina com certo detalhamento a consulta plebiscitária, porém não esclarece o significado da expressão "populações dos Municípios envolvidos". Logo, aparentemente, este parece ser um ponto pacificado pela Corte Eleitoral e que vai ao encontro do que fora decidido pelo STF no já citado julgado da ADI n° 2650.

Deveras, a exigência de consulta popular reflete o regime democrático adotado pelo Brasil, no qual o "Estado não é uma entidade separável do povo: no Poder do qual ele é a sede, a potência soberana, que pertence originariamente ao povo" (GOYARD-FABRE, 1999, p. 91).

Em poucas palavras, é inegável a relevância da consulta popular para criação de um novo ente público municipal na federação brasileira, sobretudo, em respeito à soberania

---

parte da sua população, não há como excluir da consulta plebiscitária os interesses da população da área remanescente, população essa que também será inevitavelmente afetada. O desmembramento dos entes federativos, além de reduzir seu espaço territorial e sua população, pode resultar, ainda, na cisão da unidade sociocultural, econômica e financeira do Estado, razão pela qual a vontade da população do território remanescente não deve ser desconsiderada, nem deve ser essa população rotulada como indiretamente interessada. Indiretamente interessada - e, por isso, consultada apenas indiretamente, via seus representantes eleitos no Congresso Nacional - é a população dos demais estados da Federação, uma vez que a redefinição territorial de determinado estado-membro interessa não apenas ao respectivo ente federativo, mas a todo o Estado Federal. 5. O art. 7º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, conferiu adequada interpretação ao art. 18, § 3º, da Constituição, sendo, portanto, plenamente compatível com os postulados da Carta Republicana. A previsão normativa concorre para concretizar, com plenitude, o princípio da soberania popular, da cidadania e da autonomia dos estados-membros. Dessa forma, contribui para que o povo exerça suas prerrogativas de cidadania e de autogoverno de maneira bem mais enfática. 6. Ação direta julgada improcedente.
(ADI 2650, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2011, DJe-218 DIVULG 16-11-2011 PUBLIC 17-11-2011 EMENT VOL-02627-01 PP-00001 RTJ VOL-00220-01 PP-00089 RT v. 101, n. 916, 2012, p. 465-508)

popular. No entanto, o advento dos requisitos oriundos da EC n° 15/1996 parece refletir o velho pensamento político brasileiro: a necessidade da condução da União para guiar os interesses regionais e locais em direção aos objetivos e preservando os interesses de toda República (COSER, 2000).

Enfim, não parece existir mais dúvidas práticas sobre o significado da expressão "populações dos Municípios envolvidos" prevista no artigo 18, §4°, da Carta Magna. Aparentemente, dúvidas doutrinárias já foram superadas pela jurisprudência consolidada no julgamento da ADI n° 2650.

04. UM CASO CONCRETO RECENTE: O PROCESSO PLEBISCITÁRIO DO DISTRITO DE MORAES DE ALMEIDA NO MUNICÍPIO DE ITAITUBA (PA)

O processo plebiscitário do Distrito de Moraes de Almeida nasce no mundo jurídico com o requerimento objeto da Resolução nº 5.651/2020 do Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE-PA). Posteriormente, foi editada a Resolução n° 5.653/2020 pela mesma Corte, a qual disciplina como ocorreria a consulta plebiscitária para o desmembramento da área distrital de Moraes de Almeida e sua eventual transformação em município autônomo.

Esta norma, por sua vez, iniciou o processo nº 0600101-86.2020.6.14.0034 junto ao juízo da 34ª Zona Eleitoral, que engloba os Municípios de Itaituba, Trairão e Aveiro, visando justamente organizar todo o processo plebiscitário do Distrito de Moraes de Almeida.

Doravante, o TRE-PA realizou uma série de atos visando, justamente, a inclusão desta consulta nas eleições municipais previstas para ocorrer em 15 de novembro de 2020, quais sejam:

a) A realização de uma audiência pública com os demais Poderes do ente público municipal e com o *parquet* eleitoral no dia 28.08.2020, a fim de definir a pergunta que seria formulada na consulta plebiscitária ("Você é a favor da divisão do Município de Itaituba para a criação do Município de Moraes de Almeida?") e a realização de sorteio dos números que seriam utilizados nas urnas eletrônicas;

b) A realização de outra audiência pública para novo sorteio dos números que seriam utilizados nas urnas eletrônicas no dia da consulta plebiscitária, sendo que, ao cabo, foram sorteados os números "44" pelo "SIM" e o "73" pelo "NÃO".

c) Houve o registro da inscrição da frente pelo "SIM" em sentença de 15 de outubro de 2020. De outro lado, não houve o registro de candidatura da frente pelo "NÃO".

Esta ausência de registro de candidatura pela frente do "NÃO" foi objeto de consulta pelo juízo eleitoral da 34ª Zona Eleitoral de Itaituba (PA) ao TRE-PA.

Para responder a dúvida formulada pelo juízo da 34 Zona Eleitoral, o TRE-PA editou a Resolução n° 5.658, na qual não conheceu da consulta por entender pela impossibilidade de questionamentos referirem-se a situações concretas, o que poderia significar antecipação de entendimento sobre questões que poderiam vir a ser apreciadas posteriormente pela Corte Eleitoral.[8]

d) No dia 15.11.2020, foi realizada o plebiscito. No mesmo dia, totalizou-se o resultado da seguinte maneira:

Votos	Percentual	Quantitativo
Válidos	91,98%	52.954
Nulos	5,54%	3.192
Brancos	2,48%	1.428

Com este resultado, o TRE-PA editou a Resolução n° 5.673/2020, proclamando o resultado da consulta plebiscitária concernente ao desmembramento da área distrital de Moraes de Almeida do Município de Itaituba (PA), encaminhando o resultado para Assembleia Legislativa do Estado do Pará, a fim de que, oportunamente e atendido aos demais requisitos constitucionais, seja possível a transformação do distrito em questão num município autônomo.

[8] CONSULTA. APRECIAÇÃO DA POSSIBILIDADE DE FRENTE ÚNICA NA CONSULTA PLEBISCITÁRIA À POPULAÇÃO DEITAITUBA. CASO CONCRETO. PROCESSO ELEITORAL EMCURSO. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS. NÃOCONHECIMENTO.1. Conforme estabelece o art. 172 do Regimento Interno do TRE-PA, "O Tribunal responderá às consultas sobre matéria eleitoral formuladas em tese, por autoridade pública ou partido político, sendo vedada a sua apreciação durante o processo eleitoral"(grifei). Os mesmos requisitos de admissibilidade para o conhecimento da consulta estão previstos no inciso VIII do art. 30 do Código Eleitoral. 2. A exigência da formulação "em tese" para consultas apresentadas à Justiça Eleitoral decorre da impossibilidade dos questionamentos referirem-se a situações concretas, o que poderia redundar em antecipação de entendimento sobre questão que venha a ser apreciada posteriormente pelas Cortes Eleitorais.3. Ademais, ressalta-se que o processo de consulta tem caráter excepcional, tendo em vista que não compete ao Poder Judiciário emitir pareceres prévios a determinado fato, mas sim decidir sobre questões já ocorridas ou em curso, que sejam submetidas a sua apreciação. 4. Dessa forma, não merece ser conhecida consulta cujas indagações possam resultar em manifestação sobre situação concreta ou em antecipação de entendimento acerca de matéria que venha a ser submetida à apreciação judicial, inclusive considerando ser vedada a sua apreciação, ainda que, em tese, durante o processo eleitoral, o qual já se encontra em curso. Assim, tendo em vista o caráter excepcional do seu procedimento, há que se exigir que os requisitos para o recebimento da referida sejam fielmente obedecidos. Precedentes. 5. CONSULTA NÃO CONHECIDA, em face da ausência de pressupostos de admissibilidade previstos no art. 172 do Regimento Interno do TRE/PA, bem como no art. 30, inciso VIII do Código Eleitoral. (Processo nº 0600235-21.2020.6.14.0000, Rel. Juiz Federal Sérgio Wolney de Oliveira Batista Guedes, j. 16.09.2020)

Com efeito, analisando o processo acima, observa-se que foi objeto de questionamentos por parte de alguns cidadãos presentes na audiência pública organizada pelo juiz eleitoral a existência de uma frente única, a pergunta a ser realizada na consulta plebiscitária, os números a serem disponibilizados no dia das eleições etc.

Enfim, não foi objeto de nenhuma dúvida a população que seria consultada no dia do plebiscito. Em outras palavras, aparentemente, resta consolidado no mundo jurídico e na prática forense eleitoral que o termo "populações dos Municípios envolvidos" quer dizer "toda população do município e não apenas da área a ser desmembrada".

CONCLUSÃO

A questão da criação de municípios brasileiros está longe de uma solução definitiva por diversos motivos. Primeiramente, a própria dinâmica das sociedades não permite a estagnação do poder político, sobretudo, quando há mudanças nos detentores do poder econômico.

Em segundo lugar, muito pode ser discutido sobre o estudo de viabilidade econômica apresentado no processo emancipatório de municípios, por exemplo, o que pode ser entendido como viável, quem seria mais indicado para sua elaboração etc.

Em terceiro lugar, a própria omissão legislativa em editar a lei complementar federal que regulamentará o período em que será possível a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios. Tal pendência é delicadíssima e exige do legislador uma prudência que poderá ir além da mera determinação do período mencionado, pois, em que pese entendimentos contrários, seria possível também utilizar este instrumento normativo para estabelecer sobre a abrangência da consulta, a viabilidade econômica necessária para o surgimento de um município, incentivos para o início da existência deste ente federativo etc.

Estas questões são sensíveis e uma legislação específica quiçá fortaleceria o princípio da segurança jurídica numa questão que envolve tantos interesses políticos.

Com efeito, até o presente momento, o requisito constitucional "*consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos*" parece ser atendido pela jurisprudência firmada no julgamento da ADI n° 2650, ou seja, a oitiva de "toda população do município e não apenas da área a ser desmembrada".

Não obstante, a criação de municípios a ser regulada por norma a ser editada pela União, infelizmente, parece confirmar que os demais entes federais ainda precisam ser guiados por um poder central para não olvidarem que pertencem à República Federativa do

Brasil, ou seja, pertencem a uma forma de Estado federativa com todas suas vantagens e desvantagens.

Enfim, este artigo está longe de encerrar o assunto e apenas por apego ao estudo científico já deixa propostas de novas agendas de estudo sobre o tema, quais sejam: a necessidade ou não da existência de um número mínimo de habitantes para o nascimento de um município; a possibilidade e validade de uma política pública nacional que analise a possibilidade de fusão dos aproximadamente 5.570[9] municípios existentes no Brasil atualmente, sobretudo, aqueles já integrantes de regiões metropolitanas consolidadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição de 1891. **Constituição da República dos Estado Unidos do Brasil**. Disponível em: <http: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ Constituicao91.htm> Acesso em 10 jan. 2021.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao /Constituicao.htm> Acesso em 10 jan. 2021.

BRASIL. Lei n° 9709, de 18 e novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II, e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em : < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm> Acesso em: 24 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Resolução n° 23.385, de 16 de agosto de 2012. Estabelece diretrizes gerais para a realização de consultas populares concomitante com eleições ordinárias. Disponível em : <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-se/resolucao-no-23-385-de-16-de-agosto-de-2012 > Acesso em: 24 jan. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

COSER, Ivo. **O debate entre centralizadores e federalistas no século XIX: a trama dos conceitos**, in RBCS Vol. 26 n° 76 junho/2011, 191-206.

COSTA, Nelson Nery. **Curso de Direito Municipal Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. **Revista de informação legislativa***:* RIL, v. 53, n. 211, p. 55-80, jul./set. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p55>.

[9] Dados do IBGE de 1° de julho de 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1999.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. Tradução Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5. ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutico e aplicação do direito**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Lima. **A criação de municípios após a constituição de 1988**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 17, n. 48, fev. 2002.