

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E
DEMOCRACIA I**

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 - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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 - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme; Claudio José Amaral Bahia; Benjamin Xavier de Paula – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-625-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Constituição. 3. Teoria constitucional. XIX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



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

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Apresentação

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

É com imensa satisfação acadêmica que apresentamos as atas de publicação científica dos trabalhos selecionados e debatidos no âmbito do "GT6 - Constituição, teoria constitucional e democracia I", realizado sob os auspícios do IX Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), ocorrido entre os dias 22 e 26 de junho de 2026.

A coordenação conjunta deste GT esteve a cargo dos professores Dr. Edson Ricardo Saleme, Dr. Claudio José Amaral Bahia e Dr. Benjamin Xavier de Paula. O evento congregou dezenas de pesquisadores e juristas de importantes instituições de ensino e pesquisa jurídica, com diferentes matrizes epistemológicas, cujas produções se debruçam sobre as transformações hermenêuticas, os desafios de legitimidade democrática e as inovações tecnológicas que marcam o constitucionalismo contemporâneo.

No decorrer do evento, o dinamismo interinstitucional evidenciou o vigor da pós-graduação stricto sensu nacional no diagnóstico e na superação de crises estruturais no sistema normativo pátrio.

Abrindo o ciclo de reflexões temáticas, o artigo "Constitucionalismo é preciso, democracia não: a relação constitutiva entre os dois termos", de autoria de Rubens Beçak, Matheus Conde Pires e João Pedro Felipe Godoi, desenvolve uma profunda investigação teórica de viés pós-fundacional e interpretativo acerca da tensão inerente entre a democracia e o constitucionalismo. Ao desnaturalizar a adjetivação contínua da prática democrática no léxico constitucional, os autores descortinam as contradições fundamentais de um povo que se declara soberano, mas que simultaneamente se limita pelas barreiras normativas que ele próprio edifica. O estudo reconstrói historicamente a gênese do Estado Moderno para expor suas contingências e precariedades, de modo a radicalizar o sentido democrático. Conclui-se que a democracia só se viabiliza quando é devidamente delimitada, não por valores morais ou éticos transcendentais, mas sim em razão do constante processo de disputa e conceituação de seus próprios contornos institucionais.

Na sequência, o estudo intitulado "Por uma solução dogmática para a resolução dos litígios territoriais no Brasil", elaborado pelos pesquisadores João Pedro Felipe Godoi e Matheus Conde Pires, lança luz sobre as recorrentes disputas de fronteira entre os entes subnacionais do país, hoje resolvidas predominantemente pela via da judicialização no Supremo Tribunal Federal. Tomando como caso de análise a Ação Cível Originária que envolve os estados do Ceará e do Piauí, a pesquisa propõe uma alternativa dogmática amparada na hermenêutica clássica e na análise rigorosa do texto de 1988. Os autores criticam a excessiva transferência dessas disputas ao Judiciário, demonstrando que tal prática alija a população interessada das decisões locais. Defende-se, como hipótese confirmada, que a realização de plebiscito popular, seguida pela homologação no Congresso Nacional nos termos do artigo 18, § 3º da Carta Magna, constitui a via mais democrática e constitucionalmente compatível para a pacificação de impasses federativos.

O terceiro artigo, sob a rubrica de "O mínimo existencial digital na sociedade tecnológica: a necessidade de garantia da conectividade significativa para a efetivação dos direitos fundamentais", de autoria de Bruno Mello Corrêa de Barros Beuron e Luiza Rosso Mota, discute a transição da internet de mera utilidade para um pressuposto elementar da dignidade humana. Sob uma metodologia dedutiva e um procedimento funcionalista focado na integração social do indivíduo, a investigação avalia de que maneira a exclusão tecnológica aprofunda as históricas desigualdades brasileiras. Através de exame bibliográfico e documental, os pesquisadores defendem o reconhecimento estatal da conectividade significativa como um direito fundamental de caráter prestacional. A pesquisa conclui que o mínimo existencial na modernidade precisa incorporar o acesso qualificado às redes, sob pena de que a vulnerabilidade digital funcione como um obstáculo intransponível ao pleno usufruto de direitos humanos essenciais como a educação, a saúde e o trabalho.

O texto "Novos constitucionalismos da periferia: conceitos, limites e possibilidades e a constituição brasileira de 1988", escrito por André da Silva Silveira, Leandro Ernani Freitag e Luiz Fernando Pereira de Oliveira, propõe um contraste crítico entre o neoconstitucionalismo europeu do pós-guerra e os modelos transformadores surgidos na periferia da América Latina. Valendo-se de uma abordagem interdisciplinar que conecta a constitucionalização simbólica de Marcelo Neves aos diagnósticos de Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda e Darcy Ribeiro, os autores demonstram a potência das propostas andinas decoloniais na superação do patrimonialismo secular e das patologias sociojurídicas brasileiras. Embora reconheçam que a Carta de 1988 consolidou um progresso imenso para a redemocratização nacional, o estudo conclui que ela permanece atada a amarras eurocêntricas e a lógicas de transição, sem atingir a ruptura paradigmática biocêntrica e decolonial oferecida pelo neoconstitucionalismo andino periférico.

Por sua vez, o trabalho "Possível banalização do princípio da dignidade humana frente a sua aplicação pelo Supremo Tribunal Federal", desenvolvido por Marcelo Antonio Theodoro e Bruna Ribeiro De Souza Arnaut Amadio, debruça-se sobre a aplicação jurisprudencial de um dos pilares mais invocados do constitucionalismo nacional contemporâneo. Através de métodos dedutivo, histórico e analítico, a pesquisa recupera a evolução histórica da dignidade da pessoa humana e seus núcleos valorativos essenciais para contrastá-los com o ativismo decisorio do Supremo Tribunal Federal. Mediante a análise de julgados e de tratados internacionais, os autores diagnosticam um preocupante fenômeno de banalização doutrinária e argumentativa, que ameaça esvaziar o potencial transformador do conceito. A conclusão aponta para a imperiosa necessidade de se fixar parâmetros teóricos e contornos dogmáticos mínimos para o princípio, protegendo-o de decisões arbitrárias e preservando sua real força normativa no ordenamento pátrio.

A pesquisa "Autonomia federativa e o constitucionalismo subnacional: a manifestação de direitos fundamentais na constituição do estado de Mato Grosso", conduzida por Marcelo Antonio Theodoro e Lucas Souza Senhorini Penachioni, investiga a capacidade inventiva das cartas estaduais frente à centralização do poder na esfera federal brasileira. Utilizando uma abordagem jurídico-dogmática focada no Poder Constituinte Decorrente, os autores analisam a Constituição mato-grossense de 1989 para verificar se ela atua como mera cópia ou se expande autonomamente as garantias jusfundamentais. Os resultados revelam inovações pioneiras da carta local que antecederam a legislação federal em décadas, como a proibição da discriminação por orientação sexual, a proteção de dados pessoais e a tutela de biomas sensíveis. Conclui-se que o constitucionalismo subnacional serve como um valioso laboratório normativo para a federação, demonstrando a importância da autonomia dos estados na consolidação democrática.

O artigo "Entre o voto e a toga: a atuação do judiciário no vácuo da atividade parlamentar", escrito por Maria Luísa Lopes Santos Silva, Geyssa Suellen Brito Pereira e Edson Barbosa de Miranda Netto, lança um olhar analítico sobre o crescente protagonismo da Suprema Corte brasileira e as constantes acusações de ativismo judicial que a cercam. Utilizando o método dedutivo e uma revisão qualitativa da jurisprudência nacional, os autores examinam detidamente a ADO 26, na qual o Supremo equiparou a homofobia e a transfobia ao racismo. A investigação revela que o Legislativo frequentemente abdica de suas competências para se esquivar de custos políticos associados a debates sociais controversos, transferindo ao Judiciário o dever de decidir. Conclui-se que a atuação da Corte, embora interpretada como invasiva, é legítima e necessária para conferir eficácia aos direitos fundamentais diante de omissões deliberadas do Congresso.

O trabalho "O múnus protetivo da jurisdição constitucional e a salvaguarda dos direitos originários: a inadmissibilidade da tese do marco temporal", elaborado por Dayse Sophya Andrade Pestana Maciel, Giovana Araújo Fonseca e Edson Barbosa de Miranda Netto, examina a função contramajoritária do Supremo Tribunal Federal na defesa das minorias vulneráveis do Brasil. A pesquisa aborda a polêmica do Marco Temporal, encampada pelo Legislativo para restringir as demarcações territoriais indígenas à data de promulgação da Constituição de 1988, em oposição ao caráter puramente declaratório da posse originária. Sob uma metodologia qualitativa de viés documental e jurisprudencial, as autoras sustentam que a imposição de barreiras cronológicas representa um retrocesso no ordenamento de direitos humanos. Conclui-se que a atuação do STF, por meio do controle de constitucionalidade, é imprescindível para bloquear retrocessos legislativos e assegurar os direitos sagrados e fundamentais das populações tradicionais.

O controle sobre a liberdade pública é objeto de "O controle judicial do discurso no Brasil", no qual Luiz Fernando Pereira de Oliveira e Leandro Ernani Freitag problematizam a ascensão do combate à desinformação e os riscos do retrocesso paternalista na regulação estatal da palavra. Através de um sofisticado diálogo jurisprudencial entre a jurisprudência norte-americana da Primeira Emenda — pautada no livre mercado de ideias — e a postura marcadamente expansiva adotada pelo Supremo Tribunal Federal, os autores questionam os limites da intervenção judicial na esfera pública contemporânea. O artigo alerta para as patologias de uma tutela judicial expansiva, como o enfraquecimento do debate democrático e o "efeito de resfriamento" sobre a liberdade de expressão. Defende-se, ao final, que a atuação do Judiciário sobre o discurso deve ser eminentemente minimalista, procedimental e excepcional, assegurando a autonomia dos indivíduos no cenário político atual.

O artigo "A constituição e cidadania digital: tensão entre liberdade de expressão e discurso de ódio nas redes sociais na Guiné-Bissau", proposto por Iaia Djassi, estuda as fronteiras constitucionais da liberdade de expressão no ambiente virtual guineense sob a égide do artigo 51º daquela constituição. Contextualizado em um cenário de instabilidade política crônica, em que o Facebook tornou-se o principal canal de engajamento da juventude e de fomento ao ativismo cidadão, o trabalho também evidencia os graves impactos da disseminação de ódio e fake news. O autor utiliza marcos regulatórios consagrados no Brasil (Marco Civil da Internet) e na União Europeia para propor soluções adequadas à realidade local. Conclui-se que a liberdade de expressão não pode ser interpretada de forma absoluta na rede, exigindo-se uma ciberregulação contextualizada para preservar a estabilidade institucional e o tecido democrático da Guiné-Bissau.

O artigo "Erosão democrática e avanço do autoritarismo nas democracias contemporâneas", de Antônio Carlos dos Santos, realiza um exame acurado da crise institucional que atinge o cenário político mundial do século XXI por meio de reformas graduais e sistemáticas em sistemas formalmente democráticos. O autor afasta a clássica figura dos golpes de Estado abruptos da Guerra Fria para detalhar como líderes contemporâneos instrumentalizam leis aparentemente perfeitas e redes de desinformação digital para enfraquecer por dentro os controles constitucionais. Utilizando o método dedutivo por meio de uma revisão bibliográfica aprofundada, o estudo demonstra que essa nova face do autoritarismo opera de forma coordenada e dissimulada. A pesquisa conclui pela existência de meios viáveis de resistência cidadã, os quais passam fundamentalmente pelo reforço de campanhas educacionais, pelo revigoramento dos partidos políticos tradicionais e pelo papel proativo dos poderes como guardiães da democracia.

O trabalho intitulado "Extrema direita: EUA e Brasil em perspectiva", elaborado por Solange Montanher Rosolen, desenvolve uma análise teórica e comparativa de cunho comportamental sobre os caminhos da erosão democrática promovida pela extrema-direita nas duas maiores repúblicas presidencialistas do continente americano. A autora utiliza as bases conceituais de Bobbio, Mudde e Levitsky e Ziblatt para investigar por que o ataque ao Capitólio em Washington (2021) e a invasão dos Três Poderes em Brasília (2023) produziram respostas judiciais tão antagônicas. Enquanto a Suprema Corte norte-americana assegurou ampla imunidade penal a Donald Trump em 2024, viabilizando seu retorno eleitoral, o Supremo Tribunal Federal brasileiro puniu exemplarmente os crimes de tentativa de golpe no julgamento de 2025. Conclui-se que diferentes arquiteturas institucionais moldam distintas respostas, evidenciando o papel de responsabilização do sistema de justiça no Brasil.

Fechando a presente obra científica, o artigo "O papel do STF na defesa da democracia: caso Daniel Silveira", produzido por Roberta Arrechea, investiga o impacto do populismo contemporâneo e a instrumentalização das ferramentas digitais como armas de mobilização e ataque sistemático às instituições brasileiras. Com foco metodológico de natureza qualitativa e teórico-analítica, o texto debruça-se sobre a condenação penal do ex-deputado pelo Supremo Tribunal Federal e a concessão da graça presidencial outorgada no período político subsequente. O estudo problematiza de maneira rigorosa a utilização do desvio de poder administrativo para a satisfação de interesses e objetivos contrários ao Estado de Direito. Conclui-se que o Supremo atua como elemento central de contenção de retrocessos institucionais, ressaltando o papel insubstituível da jurisdição constitucional contra o uso indevido de institutos jurídicos para fins antidemocráticos.

Convidamos, portanto, todos os leitores à imersão nestas refinadas análises teóricas e empíricas, que certamente oferecem contribuições inestimáveis à doutrina jusfundamental e ao debate sobre o destino de nossas instituições e soberanias populares no atual cenário da sociedade democrática tecnológica.

Coordenação Científica do GT:

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme (Universidade Católica de Santos - UNISANTOS)

Prof. Dr. Cláudio José Amaral Bahia (Centro Universitário de Bauru - ITE)

Prof. Dr. Benjamin Xavier de Paula (Universidade de Brasília - UnB / Universidade Federal de Uberlândia - UFU)

POR UMA SOLUÇÃO DOGMÁTICA PARA A RESOLUÇÃO DOS LITÍGIOS TERRITORIAIS NO BRASIL

TOWARD A DOGMATIC SOLUTION FOR THE RESOLUTION OF TERRITORIAL DISPUTES IN BRAZIL

**João Pedro Felipe Godoi
Matheus Conde Pires**

Resumo

Este trabalho se insere na discussão acerca das formas de resolução de litígios territoriais no Brasil. Trata-se de um fenômeno recorrente na história da formação do território brasileiro e que é recorrentemente resolvido por meio da judicialização dessas disputas com a propositura de Ação Cível Originária (ACO) endereçada ao Supremo Tribunal Federal. Inclusive, atualmente há um litígio territorial entre os estados do Ceará e do Piauí que se encontra judicializado, aguardando julgamento do STF. Ocorre que a judicialização não é a única forma de resolução de litígios territoriais possíveis, a partir da análise dos dispositivos da Constituição Federal de 1988 que tratam direta ou indiretamente desta questão. Nesse sentido, o presente trabalho, no entanto, problematiza a judicialização do conflito territorial, buscando responder a seguinte indagação: qual é o meio de resolução adequado para os litígios territoriais interestaduais no Brasil? Como hipótese, aponta-se que a realização de plebiscito com a população diretamente interessada, seguindo pela aprovação no Congresso Nacional, nos termos do art. 18, § 3º, da Constituição Federal, é o meio adequado para a resolução este tipo de impasse. Trata-se de uma pesquisa estritamente dogmática, que recorrerá a revisão bibliográfica, documental e análise de dispositivos constitucionais. O método utilizado é o de interpretação constitucional por meio da hermenêutica clássica, levando à conclusão de que o plebiscito previsto no art. 18, § 3º da CF pode ser uma forma de resolução de litígios territoriais mais adequada e compatível com a Constituição Federal do que a judicialização.

Palavras-chave: Constitucionalismo, Participação popular, Plebiscito, Soberania popular, Supremo tribunal federal

Abstract/Resumen/Résumé

This work is situated within the discussion on the mechanisms for resolving territorial disputes in Brazil. Such disputes constitute a recurring phenomenon in the historical formation of Brazilian territory and have frequently been addressed through judicialization, particularly by means of the filing of an Original Civil Action (ACO) before the Supreme Federal Court. At present, there is an ongoing territorial dispute between the states of Ceará and Piauí that has been judicialized and is currently awaiting judgment by the Court. However, judicialization is not the only possible mechanism for resolving territorial disputes,

especially in light of the provisions of the 1988 Federal Constitution that address this issue directly or indirectly. In this regard, the present study problematizes the judicialization of territorial conflicts by seeking to answer the following question: what is the appropriate mechanism for resolving interstate territorial disputes in Brazil? The hypothesis advanced is that the holding of a plebiscite involving the directly affected population, followed by approval by the National Congress, pursuant to Article 18, paragraph 3, of the Federal Constitution, constitutes the appropriate mechanism for resolving this type of impasse. This is a strictly doctrinal legal study based on bibliographic and documentary review, as well as on the analysis of constitutional provisions. The method employed is constitutional interpretation grounded in classical hermeneutics, leading to the conclusion that the plebiscite provided for in Article 18, paragraph 3, of the Federal Constitution may represent a more appropriate and constitutionally compatible means of resolving territorial disputes than judicialization.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Constitutionalism, Popular participation, Plebiscite, Popular sovereignty, Supreme federal court

INTRODUÇÃO:

A história da formação do território brasileiro é marcada por modificações e indefinições nas fronteiras internas. A partir da Primeira República, uma série de litígios territoriais entre estados brasileiros eclodiu, pautando essa questão no debate político e jurídico. Segundo Lima, Godoi e Pires (2025), a forma de resolução da maioria desses litígios foi a judicialização, por meio do ajuizamento de Ação Cível Originária (ACO) junto ao Supremo Tribunal Federal, sob fundamento (desde a promulgação da Constituição Federal de 1988) com base no art. 102, inciso I, alínea f, da Constituição Federal¹. Atualmente, o litígio territorial interestadual mais conhecido envolve os estados do Ceará e do Piauí, estando judicializado desde 2011 pela ACO 1831, aguardando decisão do STF.

Todavia, além desse dispositivo constitucional, outros dois podem ser pensados como formas de resolução de litígios territoriais no Brasil: o art. 12, § 4º, do ADCT², que atribui à União a competência de delimitar as áreas fronteiriças litigiosas que não foram solucionadas no prazo de três anos da promulgação da Constituição de 1988; e o art. 18, § 3º, da CF³, que estipula o processo de incorporação, subdivisão e desmembramento entre estados por meio da aprovação da população diretamente interessada via plebiscito.

Nesse passo, o trabalho problematiza a judicialização do conflito territorial, buscando responder a seguinte indagação: qual é o meio de resolução adequado para os litígios territoriais interestaduais no Brasil? Como hipótese, aponta-se que a realização de plebiscito com a população diretamente interessada, seguindo pela aprovação no Congresso Nacional, nos termos do art. 18, § 3º, da Constituição Federal, é o meio adequado para a resolução este tipo de impasse.

¹ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
I - processar e julgar, originariamente:
[...]

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta; (Brasil, 1988, *online*).

² Art. 12. Será criada, dentro de noventa dias da promulgação da Constituição, comissão de estudos territoriais, com dez membros indicados pelo Congresso Nacional e cinco pelo Poder Executivo, com a finalidade de apresentar estudos sobre o território nacional e anteprojetos relativos a novas unidades territoriais, notadamente na Amazônia Legal e em áreas pendentes de solução.
[...]

§ 4º Se, decorrido o prazo de três anos, a contar da promulgação da Constituição, os trabalhos demarcatórios não tiverem sido concluídos, caberá à União determinar os limites das áreas litigiosas. (Brasil, 1988, *online*).

³ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.
[...]

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar (Brasil, 1988, *online*).

Trata-se de uma pesquisa estritamente dogmática, cujo objetivo é demonstrar que a resolução via plebiscitária é a forma de resolução mais deferente à Constituição Federal de 1988. Visando alcançar tal objetivo, pretende-se, em um primeiro momento, examinar a norma transitória (art. 12 do ADCT), investigando a sua extensão, sua validade atual e técnica legislativa. Após, considerando que a norma transitória depende ainda de um meio de resolução para os litígios territoriais interestaduais, pretende-se submeter os dois meios de resolução trabalhados, a judicialização e o plebiscito, a uma filtragem por meio da interpretação constitucional, utilizando os métodos da hermenêutica clássica, ou jurídica.

Dessa maneira, conclui-se, a partir de uma interpretação feita por meio da hermenêutica constitucional, que o processo de incorporação, subdivisão e desmembramento entre estados (art. 18, § 3º, da Constituição) se sobressai em relação à judicialização, sendo, pois, o meio de resolução adequado para a resolução de litígios territoriais entre estados brasileiros.

1. A EXTENSÃO E A EFICÁCIA DO ART. 12, § 4º, DO ADCT

Busca-se, neste capítulo, iniciar a pesquisa acerca das normas constitucionais que se relacionam direta ou indiretamente com a questão dos litígios interestaduais entre estados, ou que são aplicadas nesses casos, com o dispositivo que trata especificamente dessa questão territorial, qual seja, o art. 12 do ADCT. A disposição transitória mencionada estabelece o procedimento para a resolução de litígios territoriais a partir da promulgação da Constituição de 1988, além de trazer previsões sobre outros temas relacionados à política territorial brasileira, como os estudos para a criação de estados e Territórios.

Assim, o artigo em discussão inicia determinando a criação, no prazo de noventa dias contados da promulgação da Constituição, da comissão de assuntos territoriais, composta por dez membros indicados pelo Congresso Nacional e dez indicados pelo Poder Executivo. O objetivo dessa comissão era o “de apresentar estudos sobre o território nacional e anteprojetos relativos a novas unidades territoriais, notadamente na Amazônia Legal e em áreas pendentes de solução” (Brasil, 1988a, online). Ainda, o Legislador Constituinte confere o prazo de um ano para que a comissão apresente o resultado dos estudos ao Congresso Nacional, sendo apreciados nos doze meses subsequentes, extinguindo-se a comissão após esse período.

O § 2º do art. 12 é o dispositivo que trata especificamente da resolução de litígios territoriais, atribuindo aos estados e municípios o dever de realizarem, por meio do acordo direto ou do arbitramento, a demarcação dos limites litigiosos à época, dentro do prazo de três

anos a partir da promulgação da Constituição. Para fins de solucionar os litígios territoriais existentes, o Constituinte faculta aos entes federados a possibilidade de realização de “alterações e compensações de área que atendam aos acidentes naturais, critérios históricos, conveniências administrativas e comodidade das populações limítrofes” (Brasil, 1988a, online). Outra opção que concorre para a resolução das pendências territoriais é trazida no § 3º, o qual dispõe que a União poderá realizar os trabalhos demarcatórios, em caso de solicitação dos estados e municípios interessados. Nas hipóteses em que os limites territoriais litigiosos não foram solucionados no prazo conferido pelo § 2º, prevê o § 4º do mesmo dispositivo que a União será incumbida de definir as áreas sob litígio.

Por fim, o § 5º do art. 12 do ADCT apenas homologa, e constitucionaliza, os limites territoriais entre os estados do Acre, do Amazonas e de Rondônia, com base nos levantamentos cartográficos procedidos pela comissão tripartite composta por representantes dos três estados e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Descritos todos os comandos inscritos na norma transitória em apreço, torna-se essencial trazer aspectos gerais sobre as disposições transitórias, em relação à natureza, classificação, extensão e técnica legislativa, aplicando-os ao art. 12 do ADCT, de forma a clarear a função dessa norma, sua aplicabilidade atual e as diretrizes interpretativas extraídas dela para o estudo do meio de resolução a ser utilizado nos litígios territoriais entre estados que apresente maior compatibilidade à Constituição Federal.

Devido à impossibilidade de coexistência de duas Constituições vigentes no mesmo espaço-tempo, é fato que, ao emergir um novo texto constitucional, o seu antecessor será prontamente substituído. Ocorre, entretanto, que em transições constitucionais, na maioria das vezes, não se observa uma ruptura ideológica e institucional revolucionária, ou uma revolução no sentido sociológico, nos dizeres de Dantas (1995, p. 81), de modo que a nova Constituição não provoca a supressão completa do ordenamento jurídico anterior, existindo mecanismos que proporcionam a interligação entre os dois períodos constitucionais de forma gradativa, como “a recepção do direito anterior pela Constituição, a vigência da legislação anterior que não contrariar as disposições da nova Constituição e as normas de transição para regular situações discrepantes das normas constitucionais permanentes” (Horta, 1991, p. 191-192).

As disposições transitórias têm por finalidade pavimentar o caminho de transição entre a antiga ordem constitucional e a Constituição recém-promulgada, garantindo e adaptando os direitos e situações jurídicas materializadas no período constitucional anterior, em relação ao texto constitucional vigente, pacificando um possível conflito de normas no tempo, em respeito ao direito adquirido e aos atos jurídicos consolidados consoante às normas constitucionais da

época, e harmonizando pendências pretéritas por meio de mandamentos a serem cumpridos futuramente (Bulos, 2015, p. 1559; Mello; Oku, 2019, p. 40).

Além da função de conciliador entre a Constituição superada e o texto emergente, Mello e Oku (2019, p. 40-41) destacam que as disposições constitucionais transitórias são originadas do Poder Constituinte, não possuindo, portanto, nenhuma relação de hierarquia em relação às normas do corpo permanente, servindo, inclusive, de parâmetro para o controle de constitucionalidade. Assim sendo, “eventual divergência entre as normas transitórias e permanentes será aparente, de modo que o intérprete terá a tarefa de compatibilizá-las, extraíndo-lhes o sentido que possibilite a maior eficácia possível de ambas” (Mello; Oku, 2019, p. 42).

Por seu turno, Deocleciano (2019, p. 137-144) propõe uma classificação do ADCT da Constituição de 1988 com base em quatro fatores: quanto à origem, podendo ser norma transitória originária ou derivada; quanto ao conteúdo, dividindo-se em normas de transição política, de organização administrativa e instrutivas; quanto à funcionalidade, bifurcando-se em normas de exceção às disposições permanentes e normas gerais transitórias; e quanto ao tempo de vigência, dividida em normas de exaurimento imediato, exaurimento graduado e exaurimento mitigado pelo poder reformador.

Com base na categorização elaborada pelo citado autor, pode-se dizer que o art. 12 do ADCT trata de uma norma transitória originária, vez que decorrente do Poder Constituinte Originário; instrutiva, haja vista que a disposição confere uma série de procedimentos a serem seguidos pelo Congresso Nacional sobre questões territoriais; e de exceção, por estabelecer um procedimento célere e divergente, em uma primeira leitura, do processo de incorporação, subdivisão e desmembramento de estados e municípios trazido pelo art. 18, § 3º e § 4º da CF23. Quanto ao tempo de vigência, entende-se que as disposições do art. 12 do ADCT devem ser enquadradas em categorias distintas: enquanto o § 5º deve ser rotulado como norma de exaurimento imediato, dado o seu caráter homologatório, o caput, bem como os parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º podem ser considerados como normas de exaurimento gradual, possuindo vigência dentro do prazo conferido pelo Constituinte ou enquanto não forem cumpridos os seus comandos.

Em relação à técnica legislativa empregada, as disposições constitucionais diferem da organização das normas constitucionais permanentes, visto que elas integram um bloco único, sem divisão temática em títulos, capítulos e seções, sendo um “terreno residual” onde as normas que nele se inserem têm como denominador comum a temporariedade e a transitoriedade, ainda que existam, excepcionalmente, disposições transitórias com conteúdo e eficácia permanentes

(Horta, 1991, p. 198).

Levando este aspecto em consideração, Horta (1991, p. 198-199) classificou as disposições constitucionais transitórias da Constituição Federal de 1988 em seis grupos, considerando a eficácia dessas normas à época de sua análise: a) normas exauridas; b) normas dependentes de legislação e de execução; c) normas dotadas de duração temporária expressa; d) normas de recepção; e) normas sobre benefício e direitos; f) normas com prazos constitucionais ultrapassados.

Com base nessa classificação, o citado autor pontua que o caput do art. 12 do ADCT se encaixa no grupo das normas com prazos constitucionais ultrapassados, tendo em vista o prazo de noventa dias conferido pelo Constituinte para a criação da Comissão de Estudos Territoriais, como já abordado. Já os parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º desta disposição transitória se encontravam na categoria das normas dependentes de legislação e de execução, visto que, à época da análise do autor, tais comandos encontravam-se dentro do prazo estipulado, aguardando-se apenas o cumprimento destes dispositivos. Por sua vez, o § 5º do art. 12 foi considerado como norma exaurida, em vista de já ter ocorrido o cumprimento do mandamento inscrito na norma.

A Comissão Mista de Estudos Territoriais (CET ou CMET) foi instalada em 01 de junho de 1989, impulsionada pelo requerimento OFN nº 82/1989, de autoria do Senador Nelson Carneiro, apresentado em 15 de março de 1989. Embora observa-se que a referida comissão foi criada após o prazo conferido pelo art. 12 do ADCT, tal fato não gerou prejuízo para os trabalhos realizados, sendo a composição da comissão realizada estritamente conforme o mandamento trazido no caput da norma transitória, ou seja, dez membros indicados pelo Congresso Nacional (os senadores Nabor Júnior, Alfredo Campos, João Menezes, Chagas Rodrigues e João Castelo e os deputados Gabriel Guerreiro, Renato Bernardi, Jose Carlos Vasconcelos, Alcides Lima e José Guedes) e cinco indicados pelo Poder Executivo - Almir Laversveiler De Moraes, Cesar Vieira De Rezende, Charles Curt Mueller, Paulo Moreira Leal e Pedro José Xavier Mattoso.

Na reunião de instalação da comissão, foram eleitos o presidente, Senador Chagas Rodrigues, e o vice-presidente, Senador Alfredo Campos, ficando a relatoria com o Deputado Gabriel Guerreiro. Com base nas 13 reuniões realizadas entre 17 de julho de 1989 e 19 de outubro de 1989, foi aprovado o relatório da Comissão de Estudos Territoriais em 12 de dezembro de 1989, o qual registrou brevemente as audiências realizadas, com destaques para os depoimentos dos oradores, as propostas da Comissão para a criação de novos estados (Tapajós) e Territórios Federais (Territórios do Rio Negro, Alto do Solimões e do Araguaia) na

Amazônia Legal e em outras regiões, bem como os seus respectivos anteprojetos de decreto legislativo, submetendo ao Congresso Nacional para apreciação. Dessa forma, conclui-se que o caput e o § 1º do art. 12 do ADCT atingiram o seu objetivo dentro do prazo de um ano previsto pelo segundo dispositivo. Ademais, um ano após a conclusão do relatório, foi levado ao Senado Federal o requerimento de arquivamento da Comissão, cumprindo, assim, todas as determinações do art. 12, § 1º, do ADCT.

Considerando, portanto, que o art. 12, caput e § 1º e 5º, do ADCT foram exauridos, sendo concretizados tais mandamentos constitucionais, resta analisar a (in)eficácia dos parágrafos 2º, 3º e 4º desta disposição transitória atualmente. De acordo com Bulos (2015, p. 1.577-1.578), o § 2º e o § 3º do art. 12 do ADCT encontram-se com a eficácia exaurida, podendo ocorrer este fenômeno nas disposições transitórias a partir da existência de uma dessas três hipóteses elencadas por Bulos (2015, p. 1.560):

a) exerceram seu papel, não estando sujeitas a termo ou condição proveniente de manifestação legislativa; b) esgotaram a duração temporária prevista para realizar seus fins, quer através da concreção dos benefícios ou direitos que nelas se continham, quer através do decurso dos prazos constitucionais estabelecidos; c) cumpriram a condição de normas receptoras, nada mais tendo para receptionar.

Embasando-se na categorização exposta acima, constata-se que os § 2º e § 3º do art. 12 tiveram o exaurimento de sua eficácia em virtude do decurso do prazo fixado na disposição transitória, ao passo que o caput, o § 1º e 5º da mesma disposição transitória encontram-se exauridos por já terem cumprido suas funções. Por sua vez, percebe-se que o § 4º possui natureza residual, não tendo prazo estipulado pelo Constituinte, sendo o termo inicial de sua aplicabilidade o decurso de prazo do § 2º.

Nesse sentido, pode-se inferir que o § 4º do art. 12 do ADCT é uma disposição transitória com norma permanente, fenômeno este que já foi reconhecido por Mello e Oku (2019, p. 47), sustentando que a localização topográfica da disposição transitória não acarreta por si só a sua limitação temporal, devendo-se observar a estrutura da norma para então averiguar se sua eficácia é temporal ou permanente. Neste caso, como o § 4º não fora submetido a condição ou termo, a não ser para iniciar a sua eficácia, constata-se que tal disposição possui eficácia permanente, perdurando seus efeitos enquanto existirem pendências territoriais entre estados e municípios.

Entretanto, após esclarecer este ponto, o § 4º do art. 12 dá margem para uma nova discussão: tendo em vista que o Constituinte apenas expressa que a União determinará os limites das áreas litigiosas que não foram resolvidas no prazo do §2º, qual mecanismo deve ser utilizado

para proceder essas demarcações? Nota-se que os mecanismos previstos no § 2º não poderiam ser aplicados neste caso, visto que este dispositivo já não possui eficácia, além de não haver nenhum indício na redação do § 4º de que a União seguiria o mesmo procedimento previsto no parágrafo antecessor, tendo apenas o comando de que a ela ficaria o encargo de solucionar os litígios territoriais que resistiram ao prazo do § 2º.

Segundo Bulos (2015, p. 1.578), “caberá à União demarcar os limites entre Estados, sem qualquer participação dos interessados, porque o prazo previsto no § 2º deste artigo já se esgotou”. Em que pese a concordância sobre o protagonismo conferido pelo § 4º à União, discorda-se da interpretação do mencionado autor, haja vista que não há nenhuma previsão vedando a participação dos estados nos trabalhos de demarcação, sendo resguardado à União apenas a atribuição de determinar os limites litigiosos, nada dizendo o Constituinte sobre os estudos e os processos que balizariam a decisão da União.

Ademais, se fosse vedada a participação dos estados no § 4º do art. 12, as diversas ações julgadas pelo STF que versaram sobre limites interestaduais teriam violado o dispositivo em discussão, visto que esses processos judiciais se deram pelo impulso de um dos estados, que acionou o STF para apreciar e julgar a demanda, além do fato de os entes colaborarem durante toda a instrução processual, produzindo provas e acompanhando as perícias. Assim, por inexistência de previsão nesse sentido, entende-se que a Constituição Federal não impossibilita a participação dos estados no processo de resolução dos litígios territoriais inscrito no § 4º do art. 12 do ADCT, ficando assegurado à União o poder de decisão na demarcação dessas áreas conflituosas.

Posto isto, questiona-se qual seria o procedimento que poderia efetivar o comando inscrito no art. 12, § 4º, do ADCT, vislumbrando-se, aqui, duas hipóteses de resolução de litígios territoriais: a judicialização, valendo-se da competência do STF para julgar originariamente conflitos envolvendo estados, conforme previsão do art. 102, inciso I, alínea f, da Constituição Federal; e o processo de incorporação, subdivisão e desmembramento por via plebiscitária, consoante disposição do art. 18, § 3º, da CF. Assim, tendo em vista que o Constituinte não especifica o procedimento a ser seguido pela União para determinar as áreas litigiosas, recorre-se a estes dois procedimentos previstos no corpo permanente - pela pertinência temática, pela tradição constitucional das duas disposições e pelo aparente conflito entre esses artigos, já ventilado em ações que trataram de litígios territoriais - como possíveis sucessores do acordo direto e do arbitramento para a resolução de pendências territoriais, interpretando os dispositivos comparados com base nos instrumentos da hermenêutica jurídica, como será abordado na sequência.

2 CONFLITO APARENTE DE NORMAS: ART. 102, CF VS ART. 18, CF

No subcapítulo anterior, estudou-se a disposição transitória da Constituição de 1988 que se dedica à resolução de litígios territoriais entre estados-membros, estabelecendo o processo para a demarcação das zonas fronteiriças ainda indefinidas. Como constatado, a maior parte da disposição em questão, o art. 12 do ADCT, encontra-se com a eficácia exaurida, ou pelo cumprimento do comando trazido no dispositivo ou pelo decurso do prazo fixado pelo Constituinte. Assim, o único dispositivo deste artigo que ainda possui eficácia é o § 4º, o qual determina que ficará a cargo da União a demarcação das regiões limítrofes entre estados que ainda não foram solucionadas dentro do prazo de três anos a partir da promulgação da Constituição.

O referido § 4º, como já discutido, é silente com relação ao procedimento a ser seguido pela União para a resolução dos litígios territoriais, persistindo, dessa forma, a judicialização desses impasses, com base na leitura do art. 102, inciso I, alínea f, da Constituição Federal. Entretanto, ventila-se também uma possível aplicação do art. 18, § 3º, da CF como o procedimento a ser seguido pela União para o cumprimento do art. 12, § 4º, do ADCT, lançando mão do processo de incorporação, subdivisão e desmembramento entre estados por meio de consulta plebiscitária à população diretamente interessada, e consequente aprovação de lei complementar pelo Congresso Nacional. Ressalta-se que tal hipótese já foi levada ao Supremo Tribunal Federal, como no caso do Agravo Regimental na Ação Rescisória nº 2.440, que, embora não tenha o seu mérito apreciado pelo STF, teve a sua tese prontamente rechaçada pelos Ministros Dias Toffoli e Alexandre de Moraes.

Desse modo, está-se diante de um problema interpretativo, visto se tratar de uma possibilidade de aplicação de dois dispositivos constitucionais distintos em um mesmo caso concreto, cabendo então uma análise aguçada da extensão das normas aparentemente conflitantes, com vistas a encontrar a mais adequada para ser aplicada na situação aqui posta (Bastos, 2002, p. 39-40), qual seja, a resolução de litígios territoriais interestaduais.

Havendo dúvidas quanto à norma a ser aplicada no caso em discussão, a aplicação dos enunciados hermenêuticos é fundamental “para identificar o significado preciso das disposições legais face àquela hipótese concreta (processo interpretativo), com o que poderá aplicar-se a norma (que é abstrata) ao caso concreto” (Bastos, 2002, p. 49). Portanto, ao se constatar qual norma deve ser aplicada, averigua-se qual procedimento é o adequado para a resolução de impasses fronteiriços envolvendo estados brasileiros, entre as duas hipóteses levantadas neste

trabalho: a judicialização e o processo político do plebiscito com a aprovação de lei complementar pelo Congresso Nacional.

Para atingir esse objetivo, será realizada a interpretação das normas constitucionais em aparente conflito, o art. 102, I, alínea f e o art. 18, § 3º, utilizando-se dos preceitos desenvolvidos e consolidados do método hermenêutico clássico ou jurídico. Ainda que se possa notar uma certa resistência da doutrina quanto à utilização do método interpretativo clássico ou jurídico para aplicar normas constitucionais, fato é que os cânones da Hermenêutica tradicional (métodos gramatical, lógico, sistemático e histórico) trazem uma forma racional e objetiva para se interpretar leis de qualquer natureza, não existindo impeditivo para a sua utilização na interpretação de preceitos constitucionais. Nesse sentido, Silva (2005, p. 140) ao afastar a ideia de inovação que os modernos métodos desenvolvidos pela doutrina para a interpretação específica e exclusiva de dispositivos constitucionais se propuseram a trazer, afirma que

O apego aos princípios de Hesse e aos métodos sintetizados por Böckenförde parece ser mais o produto de um simples movimento emancipatório, disposto a romper com cânones de interpretação surgidos no campo do direito privado, do que da real necessidade de novos métodos que se apliquem somente à interpretação constitucional. Ninguém ignora que a constituição não é igual às leis ordinárias. Isso não é nenhuma novidade. [...] No entanto, quando se analisam os princípios e métodos que são propostos, percebe-se que muitos não passam dos métodos civilistas rebatizados, ou de meras reações a situações históricas passadas, ou, por fim, de máximas sem maiores significados além daqueles que o simples bom senso do intérprete já requereria. No caso dos métodos, domina uma discussão meramente teórica, sem qualquer preocupação com a aplicabilidade prática deles.

De modo semelhante, Bulos (1996, p. 30) pontua que não existem diferenças na interpretação das disposições legais para as disposições constitucionais, devendo ambas seguirem “os mesmos cânones hermenêuticos, apontados pela Ciência Jurídica”. Já para Lima (2005, p. 66-67), recusar a aplicação dos métodos clássicos para a interpretação constitucional seria negar a ideia de unidade do sistema jurídico.

Ademais, considerando que o presente trabalho apresenta como hipótese a adequabilidade da realização do plebiscito com a população diretamente interessada, nos termos do art. 18, § 3, da Constituição Federal, como o meio de resolução de litígios territoriais entre estados, a utilização dos cânones interpretativos clássicos funcionará como testes de falseabilidade da hipótese, em comparação com o processo de judicialização dos litígios territoriais, que se ancora no art. 102, inciso I, alínea f, da CF.

De início, vale ressaltar que o método clássico comporta uma série de processos interpretativos, existindo, entretanto, alguns mais usuais na interpretação jurídica, destacados pela doutrina. Kimura (2003, p. 17) aponta a existência de cinco cânones tradicionais: filológico

(literal ou gramatical), lógico-sistemático, histórico, teleológico e genético. Por sua vez, Lima (2005, p. 66) destaca seis processos: literal, lógico, sistemático, histórico, teleológico, e sociológico. Bulos (1996, p. 35) reporta como mais usuais os métodos gramatical, lógico, teleológico objetivo e o histórico. Silva (2015, p. 116), embasando-se em Savigny, aponta como cânones da interpretação jurídica clássica os processos gramatical, lógico, sistemático, histórico, mecanismos estes que também foram mencionados por Bastos (2002, p. 53).

Na interpretação aqui proposta, recorrer-se-á à última sequência apresentada, iniciando com as interpretações gramatical e lógica, de forma conjugada. O método gramatical busca examinar os significados dos termos, a pontuação e a colocação das palavras no dispositivo interpretado, visando encontrar o sentido da norma com base no texto legal. Mesmo não sendo suficiente para a realização de uma interpretação robusta, vez que, na maioria das vezes, não pondera a evolução da sociedade, a interpretação gramatical serve como um ponto de partida do intérprete na atividade interpretativa, fornecendo-lhe a compreensão dos vocábulos inscritos nos dispositivos, sendo, pois, o substrato da norma. Além disso, o método gramatical tem a função de estabelecer um limite objetivo ao intérprete, impedindo-o de, ao interpretar a norma, ultrapassar os limites colocados pelo próprio texto legal (Bastos, 2002, p. 57; Lima, 2005, p. 67-68).

Já o método lógico, ou teleológico (Bastos, 2002, p. 60) pretende encontrar a finalidade da lei (*mens legis*), ou ainda, o espírito da lei, destacando o valor protegido pela norma (Bastos, 2002, p. 60). A interpretação lógica leva em consideração a lei em si, sem interferência de elementos externos, consistindo esse método na organização de todas as expressões trazidas pela norma constitucional de forma coerente, objetivando atingir a compatibilidade entre estes termos, utilizando-se de raciocínios lógicos dedutivos (Bastos, 2002, p. 61; Bulos, 1996, p. 36; Lima, 2005, p. 71).

Justifica-se a utilização destes dois mecanismos de forma conjunta por entender que, tratando-se, no presente caso, de normas de organização, de caráter instrumental - ou seja, que visam a “estrutura e funcionamento de órgãos, ou à disciplina de processos técnicos de identificação e aplicação de normas, a fim de assegurar uma convivência juridicamente ordenada” (Reale, 2001, p. 89) -, a partir da compreensão dos significados das palavras de maior complexidade conceitual trazidas no texto constitucional e da pacificação de construções semânticas, a princípio, problemáticas, as finalidades das normas interpretadas decorrerá logicamente, sendo salientadas apenas com a aplicação de raciocínios dedutivos. Dessa forma, neste caso, o uso da interpretação lógica sequencialmente à interpretação gramatical poderá facilitar a atividade interpretativa, vez que as proposições a serem construídas na primeira

decorrerão do entendimento literal dos dispositivos constitucionais, proporcionado pela segunda.

Antes de aplicar os predicados dos mecanismos gramatical e lógico na interpretação das normas constitucionais aqui postas, cumpre selecionar os trechos dos dispositivos a serem submetidos nesta primeira filtragem, levando em consideração as expressões nucleares da norma e aquelas que possuem uma menor nitidez semântica a princípio. Começando pelo § 3º do art. 18 da CF, o qual traz o procedimento escolhido como a hipótese para o problema dessa pesquisa, seleciona-se o seguinte recorte “Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, [...] mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.” (Brasil, 1988a, online).

Por sua vez, sobre o art. 102, inciso I, alínea f, da Constituição Federal, dada a redação possuir um comando mais simples do que em relação ao da primeira disposição, recorta-se para a submissão ao método gramatical apenas as expressões “precipuamente”, contida no caput do art. 102, “originariamente”, no § 1º, considerando ser estes destaques do dispositivo os que apresentariam maior dificuldade na compreensão.

No trecho recortado do art. 18, § 3º, faz-se necessário compreender os significados dos verbos nucleares do dispositivo, quais sejam, “incorporar-se”, “subdividir-se” e “desmembrar-se”, a fim de entender o alcance do comando constitucional na norma em questão. De acordo com o Dicionário Michaelis (c2021a, online), “incorporar” significa “Juntar(-se) a um elemento ou a um todo; anexar(-se), integrar(-se), reunir(-se)”. Por sua vez, “subdividir” significa “Dividir(-se) novamente; fazer subdivisões de [...]” (Michaelis, c2026, online). Por fim, “desmembrar” possui o significado de “Amputar os membros ou alguma parte de um corpo; mutilar” (Michaelis, c2021b, online).

Portanto, a partir das definições colhidas acima, depreende-se que o procedimento trazido pelo § 3º do art. 18 é aplicável para os casos de junção de estados, formando um novo estado ou Território; de formação de subdivisões de um estado, formando-se novos estados ou Territórios; e de separação de parte do território de um estado, para a anexação deste segmento em outro estado. Sendo assim, se o procedimento descrito acima é destinado, dentre outras finalidades, para a realização de desmembramento de uma porção territorial de um estado para a anexação em outro, e se os litígios territoriais interestaduais diz respeito a uma possibilidade de desmembramento de uma fração do território de um estado para ser integrado ao de outro, conclui-se, portanto, que o meio de resolução descrito no art. 18, § 3º, da CF é aplicável a esta disputa fronteira, havendo a subsunção do caso concreto ao comando trazido pelo dispositivo,

o que pode, em uma análise preliminar, atrair a sua incidência.

Veja-se que a norma em apreço em nenhum momento prevê a necessidade de o desmembramento ser voluntário por parte dos estados: a previsão é apenas a de que, na hipótese de desmembramento de uma porção territorial do estado e anexação em outro, deve haver a aprovação da população diretamente interessada por meio de plebiscito e de aprovação de lei complementar pelo Congresso Nacional, não existindo ressalva quanto a voluntariedade ou litigiosidade do desmembramento em questão.

Por outro lado, ao interpretar o art. 102, inciso I, alínea f, da CF sob o aspecto gramatical, percebe-se que o referido dispositivo também pode ser aplicado ao caso em tela, em um primeiro momento. Buscando as definições dos vocábulos destacados do artigo em questão, encontra-se o seguinte significado de “precipualemente”, expressão contida no caput do art. 102: “de modo precípua; essencialmente; principalmente” (Aulete, [2021]a, online). Por sua vez, o termo “originariamente”, inscrito no inciso i, significa “de modo originário; na origem; originalmente” (Aulete, [2021]b, online).

Assim, compreende-se que cabe ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição, principalmente, sendo-lhe atribuído a competência de processar e julgar desde a origem as causas e os conflitos envolvendo a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou “entre uns e outros”, sendo esta última expressão um indicativo de demandas entre os estados em si e entre estes e o Distrito Federal. Dessa forma, considerando que a Constituição Federal determina que as causas e os conflitos envolvendo os entes federados serão julgados pelo STF, depreende-se que o referido imbróglio também pode ser resolvido, pelo menos em uma primeira leitura, pelo STF, atraindo a aplicação do art. 102, inciso I, alínea f, da Constituição Federal.

Feita a interpretação gramatical e lógica dos artigos constitucionais aqui contrapostos, entende-se que ambos os dispositivos poderiam ser aplicados no conflito discutido neste trabalho, com base na literalidade do texto constitucional e a partir da compreensão da finalidade de ambas as normas. Como já foi dito, entretanto, a interpretação gramatical não é suficiente para extrair todo o conteúdo emanado pela norma legal ou constitucional, servindo como ponto de partida para a atividade interpretativa, bem como limite gramatical para a aplicação dos demais mecanismos de interpretação, como foi o caso do método lógico, que, por sua vez, conferiu maior substância à compreensão da extensão e do alcance dos dispositivos em análise, sem se desprender do texto constitucional.

No presente caso, a utilização dos mecanismos gramatical e lógico da hermenêutica jurídica não afastou a incidência de um dispositivo sobre o impasse analisado; pelo contrário, demonstrou a possibilidade de aplicação dos dois artigos constitucionais, e, portanto, dos dois

meios de resolução, para os litígios territoriais interestaduais, ratificando a hipótese de resolução desta disputa por meio da realização de plebiscito com a população diretamente interessada, e contrariando o entendimento dos Ministros Dias Toffoli e Alexandre de Moraes sobre o art. 18, § 3º, da CF. Cabe agora recorrer aos demais mecanismos hermenêuticos mencionados anteriormente, para concluir, com base na hermenêutica jurídica, qual é o processo de resolução adequado para a solução dos conflitos territoriais envolvendo estados brasileiros.

Dando sequência à aplicação do método hermenêutico clássico, resta interpretar os dispositivos selecionados à luz dos processos histórico e sistemático, também de forma combinada, a exemplo de como foi feito nos métodos anteriores, por entender que, no presente caso, a aplicação do método histórico acarretará consequentemente na análise sistemática dos dispositivos, visto que, no processo histórico, busca-se encontrar o sentido da norma pela percepção da *ocasio legis*, ou seja, a “ocasião em que a regra jurídica adentrou o universo do Direito” (Finardi, 2002, p. 29), por meio da leitura de seus precedentes legislativos, como relatórios, pareceres, discussões em comissões, projetos e anteprojetos de lei, dentre outros elementos que circundaram a criação do dispositivo interpretado (Bastos, 2002, p. 58; Lima, 2005, p. 77).

Assim, por se tratar de uma interpretação de disposições constitucionais, o método histórico conduzirá o intérprete à análise das comissões temáticas que elaboraram os arts. 18 e 102 da Constituição Federal, indicando a organização sistêmica do diploma constitucional, adentrando-se, dessa forma, no processo de interpretação sistemático, que visa interpretar a norma dentro do contexto normativo em que se insere, considerando o ordenamento jurídico, e especificamente neste caso, a Constituição como sendo um sistema harmônico, com normas que se relacionam entre si e que não se conflitam, buscando o exegeta encontrar a coerência interna da norma interpretada em face do diploma que a abrange (Bastos, 2002, p. 61; Lima, 2005, p. 80-81). Insta salientar que na interpretação constitucional a análise sistemática se sobressai ainda mais em virtude do princípio interpretativo da unidade da Constituição, que, segundo Silva (2005, p. 127), em nada se diferencia do cânone sistemático, só que aplicado, dessa vez, à interpretação constitucional.

Tendo isso em vista, ressalta-se que a interpretação dos dois artigos pautados será realizada com observância, ainda, ao art. 12 do ADCT, pois, como dito no tópico anterior, nesta atividade interpretativa busca-se encontrar o meio de resolução que se relaciona com esta disposição transitória, para então concluir-se qual procedimento sucede o previsto no art. 12, § 2º, do ADCT, fornecendo o mecanismo para a concretização do § 4º desta disposição.

Como é sabido, a Constituição de 1988 se formou a partir dos esforços e debates realizados na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988, estruturada em oito comissões temáticas (subdivididas em três subcomissões cada uma), encarregadas de elaborar anteprojetos sobre as matérias discutidas, apresentando-os à Comissão de Sistematização. Esta, por sua vez, foi encarregada de apresentar o Projeto de Constituição ao Plenário da ANC (Pilatti, 2008, p. 57). Assim, ao analisar a própria divisão temática da ANC, bem como os anteprojetos, encontra-se indicativos relevantes para a interpretação histórica e sistemática dos dispositivos estudados neste capítulo.

Em relação às comissões que elaboraram os artigos aqui destacados, o art. 18 foi desenvolvido pela Comissão de Organização do Estado - art. 3º do anteprojeto - (Brasil, 1987a, p. 4), enquanto que o art. 102 foi redigido pela Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo - art. 101 do anteprojeto (Brasil, 1987b, p. 41). Essa primeira constatação já é um indício de que o art. 18, § 3º, da Constituição seria o dispositivo adequado para a resolução do litígio territorial, tendo em vista que, tratando-se de uma norma catalogada na temática da Organização do Estado, e sendo os conflitos em fronteiras interestaduais uma discussão sobre organização estatal, deduz-se que o procedimento trazido pelo art. 18, § 3º, da CF é mais compatível, tematicamente, com o evento analisado do que o art. 102 da CF, que se enquadra na matéria de organização dos Poderes. Inclusive, destaca-se a posição topológica do art. 18 na Constituição, situando-se no Título III – Da Organização do Estado e no Capítulo I – Da Organização Político-Administrativa, demonstrando que, a partir de uma leitura sistemática, o art. 18, § 3º, da CF pode ser aplicado para a resolução do litígio territorial entre os estados, devido a consonância temática.

Ademais, constata-se que o art. 12 do ADCT também foi oriundo da Comissão de Organização do Estado (art. 4º do das Disposições Transitórias do anteprojeto), revelando uma intrínseca proximidade com o art. 18 da Constituição Federal, não apenas pela coincidência na elaboração dos dispositivos, como também pela matéria tratada em ambos, visto que, tanto a disposição transitória, quanto o artigo do corpo permanente preveem processos de alterações nos limites territoriais entre estados. A correspondência entre estes dispositivos não pode ser compreendida apenas como casual, sendo uma opção do Constituinte relacionar os dois artigos ao estipular o processo de incorporação, subdivisão e desmembramento de estados no art. 18, § 3º da Constituição, mas sem regulamentar a matéria, delegando tal função para o legislador infraconstitucional. Mesmo assim, o Constituinte dedicou um artigo nas disposições transitórias para tratar desta matéria, como foi narrado no parecer do anteprojeto da Comissão (Brasil, 1987a, p. 3):

Finalmente, entendemos que cabe à Constituição definir a forma como os Estados podem incorporar-se, desmembrar-se, anexar-se ou ser criados. Mas a criação de Estados, propriamente dita, é matéria infraconstitucional, que será melhor tratada em lei complementar, após estudos mais profundos, que não poderiam ser realizados dentro dos rígidos cronogramas do processo constituinte. Preferimos, por isso, incluir a questão nas Disposições Transitórias de modo a ser devidamente tratada por uma Comissão de Redivisão Territorial do País, a ser instalada logo após a promulgação da nova Carta Magna, com prazos definidos para concluir seus estudos e anteprojetos.

Denota-se, a partir disso, que o art. 12 do ADCT é uma norma acessória do art. 18, § 3º, da CF, na medida em que aquele oferece uma medida excepcional e transitória para a matéria que o segundo vem a tratar no corpo permanente. Conforme explica Deocleciano (2019, p. 103), o ADCT é caracterizado por “normas circunstanciais, acessórias e instrumentais na medida em que não existem em si mesmas, no sentido de autonomia normativa, mas para dar forma ao processo transição constitucional [...]”. Entende-se, assim, que o art. 12 do ADCT guarda dependência com o art. 18 da Constituição, seja pela coincidência das matérias tratadas, seja pela opção do Constituinte de utilizar uma norma transitória para definir um procedimento excepcional a uma norma do corpo permanente que necessitava de regulamentação (e que foi regulamentada pela Lei nº 9.709/1998).

Observa-se que o anteprojeto da Comissão de Organização do Estado da ANC pautou-se prioritariamente no princípio da soberania popular, devendo as interpretações sobre os dispositivos referentes a esta matéria se atentarem ao mesmo postulado, recordando-se que o mencionado princípio foi erigido à norma constitucional, estando consagrado no art. 14 da CF, o qual prescreve o plebiscito como um mecanismo de exercício da soberania popular, junto ao referendo e à iniciativa popular, além do sufrágio universal.

Assim sendo, depreende-se que o art. 18, § 3º, da CF expressa o princípio da soberania popular, aplicando-o nas questões territoriais entre estados, devendo, portanto, os litígios territoriais serem resolvidos a partir da consulta à população diretamente interessada. Nesse sentido, ao regulamentar o art. 14 da Constituição, a Lei nº 9.709/1998 também estabelece o procedimento do plebiscito referido no art. 18, § 3º, da CF, comprovando a decorrência lógica que este dispositivo possui com o princípio da soberania popular.

Dessa forma, denota-se que a realização de plebiscito para a resolução de litígios territoriais interestaduais é adequada sob o plano histórico, a partir da constatação do espírito do Constituinte no sentido de estruturar a organização do Estado com base no princípio da soberania popular. Além disso, a especificação do processo do art. 18, § 3º, da Constituição feita no art. 12 do ADCT mostra que este possui dependência com aquele, revelando que o

processo de redivisão territorial, após o decurso do prazo dos comandos do art. 12 do ADCT, perpassa pelo mecanismo de incorporação, subdivisão e desmembramento, previsto no art. 18, § 3º, da Constituição.

Sob o plano sistemático, além da relação já apontada entre o art. 18 da CF e o art. 12 do ADCT, percebe-se que a leitura conjugada de outros dispositivos constitucionais, tais como o art. 14, o art. 49, inciso XV e o art. 48, inciso VI, todos da Constituição Federal, bem como as disposições da Lei nº 9.709/1998 (destacando-se aqui os arts. 3º e 4º), corroboram com a hipótese de que o processo definido pelo art. 18, § 3º, da CF (plebiscito com a população diretamente interessada e aprovação de lei complementar no Congresso Nacional) é o meio adequado de resolução de litígios territoriais entre estados brasileiros, afastando-se, pois, a possibilidade de solução desse impasse por meio da judicialização, embasada no art. 102 da Constituição, vez que incompatível com o espírito do Constituinte e descompassada com os demais dispositivos constitucionais que possuem pertinência nesta discussão.

Nesse sentido, aplicados os mecanismos da hermenêutica jurídica, foi possível constatar a prevalência do art. 18, § 3º, da Constituição sobre o art. 102, inciso I, alínea f, da CF, para a resolução de litígios territoriais interestaduais, sendo o mecanismo previsto no art. 18 da Constituição o procedimento a ser seguido para o cumprimento do § 4º do art. 12 do ADCT, devendo, portanto, a resolução deste litígio territorial ser iniciado com a realização de plebiscito com a população diretamente interessada, a ser convocado pelo Congresso Nacional, conforme o art. 49, inciso XV, da Constituição, e o art. 3º da Lei nº 9.709/1998. Caso a consulta plebiscitária se revele favorável à alteração territorial, deverá ser proposta a uma das Casas do Congresso Nacional um projeto de lei complementar (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.709/1998), para aprovar, após ouvir as respectivas Assembleias Legislativas (art. 4º, § 2º e § 3º, da Lei nº 9.709/1998), a alteração dos limites interestaduais, cumprindo, assim, o comando expresso no art. 18, § 3º, da Constituição Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou compreender qual é o método adequado para a resolução de litígios territoriais interestaduais no Brasil, entre as opções da judicialização e do plebiscito previsto no art. 18, §3º, da Constituição Federal. A pesquisa seguiu para a na análise dos três dispositivos da Constituição de 1988 que tinham relação com a questão dos litígios territoriais: o art. 12 do ADCT (disposição transitória que trata especificamente da redivisão territorial), o art. 102, inciso I, alínea f, da CF, que prevê a competência do STF para julgar conflitos entre

estados-membros; e o art. 18, § 3º, da CF, que prescreve o procedimento de incorporação, subdivisão e desmembramento, por meio de aprovação em plebiscito e pelo Congresso Nacional.

Iniciando pela disposição transitória, concluiu-se que a maioria dos comandos do art. 12 do ADCT encontram-se com a eficácia exaurida, exceto o § 4º, que determina a competência da União para a demarcação das regiões litigiosas que não foram sanadas pelos estados dentro do prazo de três anos, conferido pelo § 2º do mesmo artigo. Verificou-se, ainda, que, embora o § 4º atribuía a competência da União para os trabalhos demarcatórios, não havia previsão de como seriam resolvidos tais litígios.

Dessa forma, recorreu-se aos mecanismos de resolução trazidos pelo corpo permanente, analisando, comparativamente, as hipóteses de judicialização e de plebiscito territorial, por meio da interpretação constitucional, utilizando-se da hermenêutica clássica/jurídica. Foi realizada uma interpretação dos dois dispositivos contrapostos, empregando os preceitos da hermenêutica clássica, sendo possível notar a aplicabilidade do procedimento trazido pelo art. 18, § 3º, da CF nos litígios territoriais interestaduais, principalmente após a aplicação dos métodos sistemático e histórico.

Conclui-se, portanto, que o processo de incorporação, subdivisão e desmembramento de áreas entre estados, através da realização de plebiscito com a população diretamente interessada (art. 18, § 3º, da CF), é o meio de resolução adequado para solucionar litígios territoriais entre estados brasileiros, prevalecendo este mecanismo sobre a judicialização

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e Interpretação Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002, 304p.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Organização do Estado. Anteprojeto da Comissão de Organização do Estado. Relator: Deputado Constituinte José Richa. Centro Gráfico do Senado Federal, 1987a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-86.pdf>. Acesso em: 16 maio 2026.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e do Sistema de Governo. Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e do Sistema de Governo. Relator: Deputado Constituinte Egídio Ferreira Lima. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-104.pdf>. Acesso em: 16 maio 2026.

BRASIL. [Constituição (1988a)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Presidência da República, [2026]. em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 maio 2026.

BULOS, Uadi Lammego. **Constituição Federal anotada**. 11. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015, 1.840p.

BULOS, Uadi Lamêgo. Teoria da interpretação constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 205, p. 23-64, jul./set. 1996.

DANTAS, Ivo. Das disposições constitucionais transitórias (Uma redução teórica). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 199, p. 79-87, jan./mar. 1995.

DEOCLECIANO, Pedro Rafael Malveira. **A natureza jurídica do ADCT na CF/88 e a atuação do poder reformador no contexto da crise de perenidade das promessas constitucionais**. 2019. 253 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

DESMEMBRAR. In: Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo: Editora Melhoramentos, c2021. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/desmembrar#:~:text=1%20Amputar%20os%20membros%20ou%20alguma%20parte%20de%20um%20corpo%3B%20mutilar.&text=2%20Fazer%20a%20separa%C3%A7%C3%A3o%20ou,desmembrou%2Dse%20durante%20o%20treino>. Acesso em: 16 maio 2026.

FINARDI, Frederico César. **Interpretação constitucional e os métodos literal, sistemático, histórico e teleológico**. 2002. 43 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

HORTA, Raul Machado. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 33, p. 191-211, out. 1991.

INCORPORAR. In: Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo: Editora Melhoramentos, c2026. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=incorporar>. Acesso em: 16 maio 2026.

KIMURA, Alexandre Issa. Hermenêutica e Interpretação Constitucional. **Revista Jurídica “9 de Paulo**, n. 2, p. 159-181, 2003.

LIMA, Iara Menezes. Métodos Clássicos de Interpretação no Direito Constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. v. 92, p. 65-97, 2005.

LIMA, Jairo; GODOI, Joao Pedro Felipe; PIRES, Matheus Conde. O que o povo tem a dizer? O caso do litígio territorial entre Ceara e Piauí no Brasil. **Encontros lusófonos/Encontros lusófonos**, n. 27, p. 41-65, 2025.

MELLO, Carla Angélica de; OKU, Enio Nakamura. Normas permanentes em disposições constitucionais transitórias. **Fórum Administrativo**. Belo Horizonte, n. 225, p. 40-48, nov.

2019.

ORIGINARIAMENTE. In: Aulete Digital. Rio de Janeiro: Lexikon Editora Digital, [2026]. Disponível em: <https://www.aulete.com.br/originariamente>. Acesso em: 16 maio 2026.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2008, 334p.

PRECIPUAMENTE. In: Aulete Digital. Rio de Janeiro: Lexikon Editora Digital, [2026]. Disponível em: <https://www.aulete.com.br/precipuamente>. Acesso em: 16 maio 2026.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 25. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2001, 393p.

SILVA, Virgílio Afonso da. Interpretação constitucional e sincretismo metodológico. In: SILVA, Virgílio Afonso da (org.). **Interpretação Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 115 143.

SUBDIVIDIR. In: Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo: Editora Melhoramentos, c2021. Disponível em: [https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portuguesbrasileiro/subdividir#:~:text=1%20Dividir\(%2Dse\)%20novamente,de%20resolver%20problemas%20de%20heran%C3%A7a.&text=2%20Separar\(%2Dse\)%20e m,acomodar%20alunos%20de%20n%C3%ADveis%20diferentes](https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portuguesbrasileiro/subdividir#:~:text=1%20Dividir(%2Dse)%20novamente,de%20resolver%20problemas%20de%20heran%C3%A7a.&text=2%20Separar(%2Dse)%20e m,acomodar%20alunos%20de%20n%C3%ADveis%20diferentes). Acesso em: 26 set. 2021.