

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

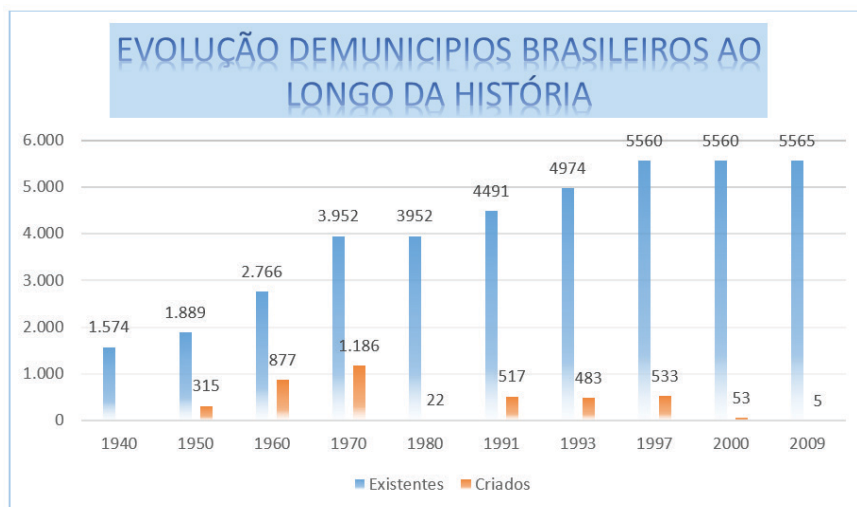
Sandro Alex Souza Simões¹
Jacob A. Campos Farache²

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar o processo plebiscitário de criação de municípios no regime federativo brasileiro após a Emenda Constitucional (EC) nº 15/1996. Para concretizar este mister, será realizada uma bre-

¹ Professor do Mestrado do Centro Universitário do Pará (CESUPA). Professor assistente de Direito Romano da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Pesquisador sênior do Instituto de Investigação Interdisciplinar da FDUL. Doutor em Direito pela Università del Salento.

² Mestrando em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo Centro de Ensino Superior do Pará (CESUPA). Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG), Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Anhanguera (UNIDERP/MS), Especialista em Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Regional (UFPA) e em Docência do Ensino Superior (CESUPA). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV) e em Administração pelo CESUPA. Atualmente, é Juiz de Direito, Titular da 1ª Vara Cível e Empresarial de Itaituba no Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA), e Juiz Eleitoral da 34ª Zona Eleitoral (Itaituba, Trairão e Aveiro).



ve análise da construção histórica da federação brasileira até a inserção dos municípios como ente federativo pela Constituição de 1988. Posteriormente, será estudada a redação do artigo 18, §4º, da Carta Magna tanto antes quanto depois da EC nº 15/1996, a fim de apurar os requisitos estabelecidos pelo texto constitucional para criação de novos municípios no Estado brasileiro. Dentre estes requisitos, será analisado justamente aquele que o plebiscito visa atender: a consulta a "populações dos municípios

envolvidos", a fim de apurar se o procedimento plebiscitário vem sendo realizado nos moldes estabelecidos pela norma constitucional e qual o embasamento doutrinário e jurisprudencial para este entendimento jurídico firmado. A pesquisa ora 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 especializada no assunto pesquisado.

PALAVRAS-CHAVE: plebiscito; criação de municípios; soberania popular.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the plebiscitary process of creating municipalities in the Brazilian federal regime after Constitutional Amendment (EC) nº 15/1996. To carry out this task, a brief analysis of the historical construction of the Brazilian federation will be carried out until the inclusion of the municipalities as a federative entity by the 1988 Constitution. Therefore, will be studied the meaning of EC nº 15/1996, to ascertain the requirements established by the constitutional text for the creation of new municipalities in the Brazilian State. Among these requirements, it will be analyzed exactly the one that the plebiscite aims to solve: the consultation of the “populations of the municipalities involved”. The goal is to determine if the plebiscitary procedure has been carried out along the lines established by the constitutional norm and what is the doctrinal and jurisprudential basis for the legal understanding now established. The research now developed has a theoretical-descriptive character and qualitative bias, which is proposed within a critical and reflective perspective. The deductive method, of historical-comparative procedure and the bibliographic research technique specialized in the researched subject are used.

KEY WORDS: plebiscite; creation of municipalities and popular sovereignty.

1 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 es-

pecializada. 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: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Constantemente, levantam-se dúvidas sobre os limites das competências dos entes federativos, sendo que isto só agrava pela quantidade existente deles no Brasil. Cite-se, por exemplo, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 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.



preensão desta evolução de municípios ao longo da história recente do Brasil:

Tabela 1 – Evolução de municípios brasileiros ao longo da história

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 na Tabela 1 que a criação de municípios brasileiros sofreu uma brusca queda de 1997 até 2009, a qual se atribui, em especial, ao advento dos requisitos estabelecidos pela Emenda Constitucional EC nº 15/1997 e à nova redação que fora dada ao artigo 18, §4º, da Carta Magna.

Dentre os requisitos trazidos pela EC nº 15/1997, merece atenção o que preceitua que eventual processo de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios dependerá de “consulta prévia, mediante plebiscito,³ 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 nº 23.385, de 16 de agosto de 2012, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), na qual se estabelecem diretrizes gerais para a realização de consultas populares concomitantes com eleições ordinárias. De outro lado, a relevância prática deste requisito,

³ 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.º 9.709/1998, art. 2º, §1º). No caso concreto, é uma consulta prévia à edição da lei estadual que criará o município.

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 dividido em três seções e conclusão. Na primeira seção, será exposto o papel dos municípios na federação brasileira atual. Na segunda seção, abordar-se-ão os efeitos da Emenda Constitucional nº 15/1996 no processo de criação de municípios. Numa terceira seção, 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.

2 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 a adotaria como forma de estado por meio da

“união perpétua e indissolúvel” das Províncias.⁴

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, §2º), e finalmente, dispor sobre a decretação da Constituição do Estado, como tarefa organizatória do constituinte estadual, em prazo prefixado (Disposições Transitórias, art. 2º) (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 a 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.

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, pp. 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 inexistia em outras federações do mundo.

Tomio (2002) assevera que os municípios, na maioria das outras federações do mundo, possuem

⁴ 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.

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-os formalmente como integrantes da federação brasileira.

Deveras, nascia assim o municipalismo,⁵ 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 Estados, 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 com-

⁵ O municipalismo consiste na descentralização do poder em favor dos Municípios numa organização político-administrativa que oferece autonomia aos municípios (FERREIRA, 1999).

petências tributárias próprias. Por conseguinte, esta nova realidade jurídica dos municípios 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, 5.570⁶ 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 seção própria a seguir.



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

⁶ 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 1º 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, no já citado artigo 18, possibilitou a criação de municípios, porém este dispositivo teve uma alteração na sua redação em 1996, conforme o quadro 1.

Quadro 1 - Redação do artigo 4º da Carta Magna e alterado pela EC 15/96

Redação Original de 1988	Redação dada pela Emenda Constitucional nº 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 legalmen-

te 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 de que os 4179 existentes 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, conforme se observa nos motivos elencados para Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 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 aos 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, distorções 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 tivessem 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 a União através de uma lei complementar federal a ser editada por este ente federativo.

Assim sendo, a PEC nº 22 deu origem à Emenda Constitucional (EC) nº 15/1996, cujas 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, §4º, 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 gerar efeitos no mundo jurídico.

Destarte, desde a publicação da EC nº 15/1996, não seria possível criar mais 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 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 que alteravam as fronteiras municipais, em clara afronta à Carta Magna.⁷

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 Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 57, de 2008.⁸

⁷ 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 nº 15".

⁸ 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 Esta-

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, §4º, da própria Constituição de 1988, a situação foi validada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), conforme se observa na ementa do julgado a seguir:

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, §4º, da Carta Magna, padecerá de vício formal em sua formação, uma 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 integra os Distritos que integram a municipalidade criada. 3. Autorização, pelo Tribunal

do à época de sua criação.

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 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, consis-

tes 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, §4º, 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, §4º, 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 a esta pergunta será objeto da próxima seção deste artigo.

4 POPULAÇÕES DOS MUNICÍPIOS ENVOLVIDOS: AFINAL, QUAIS SÃO?



Continuando e tentando responder à indagação anterior, pode-se partir de dois posicionamentos possíveis. Primeiramente, tem-se aqueles que defendem que a população a ser ouvida é tanto a população do município que nascerá quanto a dos demais municípios envolvidos (MENDES; 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 recalculer os valores repassados pela União anteriormente, a fim de incluí-lo 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 à expressão "população diretamente interessada" prevista como re-

quisito para divisão, desmembramento, emancipação de Estados, entendeu que o termo 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) nº 2650.⁹

⁹ 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 desmembrada 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

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

que extraía 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 desfalecimento de parte do território e de 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).

com eventuais consultas plebiscitárias. De outro lado, razoável parece 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 nº 23.385, que tem permitido 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 nº 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 nº 2650.

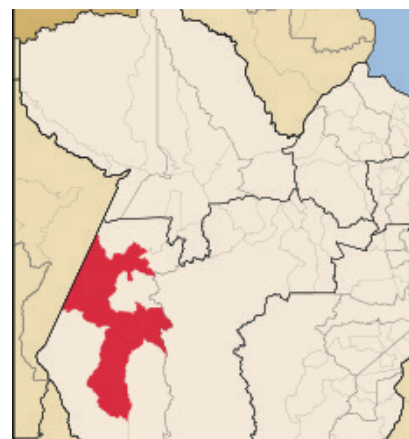
Deveras, a exigência de consulta popular reflete o regime democrático adotado pelo Brasil, no qual o “Estado não é uma entidade separável do povo: no Poder do qual ele é a sede, a potência soberana, que pertence originariamente ao povo” (GOYARD-FABRE, 1999, p. 91).

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 popular. No entanto, o advento dos requisitos oriundos da EC nº 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 pre-

servando 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, §4º, da Carta Magna. Aparentemente, dúvidas doutrinárias já foram superadas pela jurisprudência consolidada no julgamento da ADI nº 2650.

5 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 nº 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 34ª Zona Eleitoral, o TRE-PA editou a Resolução nº 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.¹⁰

¹⁰ CONSULTA. APRECIACÃO DA POSSIBILIDADE DE FRENTE ÚNICA NA CONSULTA PLEBISCITÁRIA À POPULAÇÃO DE ITAITUBA. CASO CONCRETO. PROCESSO ELEITORAL EM CURSO. 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,

d) No dia 15 de novembro de 2020, foi realizado o plebiscito. No mesmo dia, totalizou-se o resultado da seguinte maneira (quadro 2):

Quadro 2 - Resultado do plebiscito

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

Fonte: o autor

Com este resultado, o TRE-PA editou a Resolução nº 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 a Assembleia Legislativa do Estado do Pará, a fim de que, oportunamente, e atendido

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).

aos demais requisitos constitucionais, seja possível a transformação do distrito em questão num município autônomo.

Com efeito, analisando o processo citado, 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".

6 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 pesem entendimentos con-

trários, 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 nº 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 5.570¹¹ municípios existentes no Brasil atualmente, sobretudo, aqueles já integrantes de regiões metropolitanas consolidadas.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Lei nº 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/19709.htm. Acesso em: 24 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Resolução nº 23.385, de 16 de agosto de 2012. Estabelece diretrizes gerais para a realização de consultas populares concomitantes 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**, v. 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 in-*

formação 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. Acesso em: 24 jan. 2021.

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.

¹¹ Dados do IBGE de 1º de julho de 2020.