

O alcance da Emenda Constitucional nº 57/2008 e a inconstitucionalidade material das normas estaduais que suprimiram a realização de plebiscito junto às populações diretamente envolvidas na criação dos municípios após a promulgação da Constituição Federal de 1988

Andréa de Freitas Varela

Advogada da União com atuação na Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades. Bacharel em Direito pela UFRJ. Especialista em Direito Público pela UGF.

Resumo: Este trabalho visa analisar o alcance da Emenda Constitucional nº 57/2008 promulgada pelo Congresso Nacional com o fito de convalidar a criação de municípios em desacordo com as disposições do §4º do art. 18 da Constituição Federal que, originalmente, determinava a realização de plebiscito junto às populações diretamente envolvidas, além da edição de lei complementar, de caráter geral, e lei ordinária específica para cada município a ser criado; ambas inseridas na esfera de competência dos legislativos estaduais. Com o advento da EC nº 15/1996, a competência para a edição da supramencionada lei complementar foi transferida para o legislativo federal. O Congresso Nacional ao invés de editar a sobredita lei complementar, resolveu promulgar a EC nº 57/2008 com vistas a convalidar as normas estaduais que criaram municípios, até o ano de 2006, em desacordo com as disposições constitucionais. Reputamos, contudo, que a EC nº 57/2008 não teria o poder de afastar o vício de inconstitucionalidade da legislação estadual que suprimisse a realização de plebiscito em razão do desrespeito ao princípio da soberania popular, representado por tal medida. Recentemente, o plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a Repercussão Geral do Recurso Extraordinário interposto pelo Município de Aracaju em virtude de decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe que reconheceria, em caráter incidental, a inconstitucionalidade da criação dos municípios em desacordo com as disposições do art. 18 da CF.

Palavras-chave: Emenda Constitucional nº 57/2008. Supressão da realização de plebiscito. Repercussão Geral. Inconstitucionalidade material insanável. Violação ao princípio da soberania popular.

Sumário: Introdução – 1 Breve histórico – 2 Do reconhecimento da repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 614.384/SE pelo STF – 3 Das limitações do poder constituinte derivado – 4 Da inconstitucionalidade material insanável e do desrespeito ao princípio da soberania popular – Conclusão – Referências

Introdução

Preliminarmente, convém registrar que apesar da Constituição Federal ter consignado as expressões “criação” e “desmembramento”, neste artigo utilizaremos, na maior parte das vezes, a primeira expressão, visto que a “criação de um novo município sempre resultará de desmembramento, de tal forma que a repetição do constituinte, sobre ser deselegante, é rigorosamente inútil”.¹

Dito isto, convém registrar que logo após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, inúmeros municípios foram criados sem que fossem observados os requisitos elencados na Carta Magna. Muitos Estados ao invés de editarem lei complementar, de caráter geral, e lei ordinária, específica para cada ente a ser criado, conforme determinava a redação original do §4º do art. 18, consignaram a criação dos municípios diretamente nas Constituições Estaduais,² outros simplesmente editaram leis ordinárias estabelecendo novos limites geográficos para as comunas.³

¹ Ives Gandra da Silva Martins assim comenta o dispositivo: “A lei complementar será estadual e o plebiscito far-se-á entre a população do município diretamente interessado, ou seja, da própria região. Não me parece necessária a utilização da expressão ‘criação e desmembramento’, não visualizando como possa um município ser criado sem que resulte de desmembramento de outro, visto que todas as regiões do país pertencem a municípios, só o Distrito Federal não podendo ser neles divididos” (Cf. BASTOS; MARTINS. *Comentários à Constituição do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988, v. 3., t. 1).

² Em estudo preliminar, verificamos que, além do Estado do Sergipe, também os Estados do Piauí e de Alagoas consignaram a criação de municípios diretamente em suas constituições estaduais, respectivamente nos artigos 35 e 41 do ADCT, sem a previsão da realização de plebiscito junto às populações diretamente envolvidas.

³ A título de exemplo, podemos citar a Lei nº 498/92 do Estado de Tocantins que trata da modificação da área, limites e confrontações do Município de Cariri do Tocantins, editada sem a prévia consulta plebiscitária e julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI nº 1.262/TO, antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 57/2008: “Direito Constitucional. Município. Alterações: ato normativo (art. 102, I, ‘a’, da Constituição Federal). Plebiscito: art. 18, §4, da CF. 1. É ato normativo, impugnável mediante Ação Direta de Inconstitucionalidade, Lei estadual que altera outra Lei, quanto à origem do desmembramento, à área, aos limites e às confrontações de município. (Precedente: ADI 733). 2. É inconstitucional essa Lei, se realiza tais alterações, sem a consulta plebiscitária de que trata o §4º do art. 18 da Constituição Federal. Precedente. 3. Rejeitada a preliminar suscitada pela Advocacia Geral da União, a Ação Direta é julgada procedente, pelo STF, para o efeito de declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 498, de 21.12.1992, do Estado de Tocantins, na parte em que, dando nova redação ao inciso IX do art. 4º da Lei nº 251, de 20.02.1991, alterou a origem do desmembramento, a área, os limites e as confrontações do Município de Cariri do Tocantins” (ADI nº 1.262/TO, Pleno. Rel. Min. Sydney Sanches. Julg. 11.09.1997. *DJ*, 12 dez. 1997).

Em ambos os casos, contudo, tanto por meio das Constituições Estaduais, quanto através de leis estaduais infraconstitucionais, podemos constatar que diversos Constituintes e/ou legisladores estaduais optaram por suprimir a realização de plebiscitos junto às populações diretamente envolvidas.

Com vistas a estancar o processo de criação dos municípios, foi editada a Emenda Constitucional nº 15/1996 que, além da realização de plebiscito contida na redação original do artigo, também acrescentou a necessidade de realização de Estudo de Viabilidade Municipal. A referida emenda transferiu a competência para a edição de lei complementar dos legislativos estaduais para o Congresso Nacional.

Após o transcurso dos anos, o Congresso Nacional, ao invés de editar a sobredita lei, optou por promulgar a Emenda Constitucional nº 57/2008 com o objetivo de garantir a “constitucionalidade” dos municípios criados até dezembro de 2006, sem a observância dos requisitos constitucionais supramencionados.

Embora a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal seja pacífica quanto à inconstitucionalidade das normas estaduais que criaram municípios sem a prévia realização de plebiscito junto às populações diretamente envolvidas, tais decisões foram proferidas antes do advento da EC nº 57/2008.

Não obstante a clara intenção do constituinte derivado em convalidar os atos de criação dos municípios até 2006 em desacordo com as disposições constitucionais, consideramos que a supressão da consulta popular não deve ser tratada como vício formal, como nos parece ser o caso da substituição de lei complementar estadual por leis ordinárias, mas sim inconstitucionalidade material insanável e, portanto, insuscetível de ser convalidada pela EC nº 57/2008.

1 Breve histórico

Com vistas a contextualizar o leitor, apresentaremos um breve histórico das alterações promovidas no §4º do art. 18 da Constituição Federal, cuja redação original assim determinava:

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. [...]

§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 *dependem de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.* (grifos nossos)

Embora o texto constitucional fosse bastante claro no sentido de indicar a necessidade de edição de lei complementar estadual dispondo acerca dos requisitos para a criação dos municípios, o que somente ocorreria com a edição de lei ordinária estadual específica, por diversas vezes a criação dos novos municípios foi consignada nas constituições estaduais.

Além da inobservância do requisito formal, o legislador estadual, quer na hipótese de criação dos municípios por meio das constituições estaduais ou mesmo através de leis ordinárias, em muitos casos, suprimiu a necessidade de realização de consulta às populações diretamente envolvidas.

Tomemos por exemplo a Constituição de Sergipe, cujo art. 37 foi considerado inconstitucional *incidenter tantum* pelo Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe; contra esta decisão foi interposto Recurso Extraordinário, cuja repercussão geral foi recentemente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.

Pois bem, o processo de criação dos municípios no Estado de Sergipe não previa a realização de plebiscito para as populações diretamente envolvidas, senão vejamos:

Art. 37. Fica alterada a delimitação do Município de Aracaju com o Município de São Cristóvão a partir do Pontal N da barra do rio Vaza-Barris, que passa a ter a seguinte descrição: inicia na foz do rio Vaza-Barris seguindo seu curso até o talvegue até o encontro das águas do seu afluente Santa Maria, seguindo pelo talvegue deste até o ponto em frente à Capela Bom Jesus dos Navegantes no povoado Areia Branca; daí em linha reta até o marco do Mondé da Onça na estrada da Cabrita; daí em linha reta ao marco nas cabeceiras do riacho Palame, somente até o ponto em que esta reta corta o rio Poxim. (*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16 de 1999*)

§1º Ficam, em consequência, alterados os limites do Município de Aracaju com o Município de São Cristóvão a partir do Mondé da Onça, que passa a ter a seguinte descrição: linha reta a partir do Mondé da Onça até o talvegue do rio Santa Maria em frente à Capela Bom Jesus dos Navegantes no povoado Areia Branca; rio Santa Maria até o encontro das águas do rio Vaza-Barris, seguindo pelo talvegue desde até sua foz no oceano Atlântico. (*Incluído pela Emenda Constitucional nº 16 de 1999*)

§2º Com a alteração estabelecida neste artigo, ficam situados no território do Município de Aracaju as localidades denominadas povoado Mosqueiro,

povoado Areia Branca, povoado São José, povoado Robalo e povoado Terra Dura, neste compreendendo as localidades Lixeira da Terra Dura e núcleos habitacionais Santa Maria, Maria do Carmo Alves e Antônio Carlos Valadares. *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 16 de 1999)*

Com o advento da Emenda Constitucional nº 15/1996, a competência para a edição da lei complementar tratando dos requisitos para a criação de municípios foi transferida para a União, foi mantida, contudo, a necessidade de consulta às populações “diretamente” envolvidas e foi acrescido novo requisito: o estudo de viabilidade dos municípios.

Art. 18. [...]

§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 de lei.

Submetida a questão ao STF quando do julgamento da ADI nº 3.682, a Suprema Corte fixou o prazo de 18 meses, contados de 9 de maio de 2007, para o Congresso elaborar a lei complementar prevista no §4º do art. 18 da CF. Embora o projeto de lei complementar tenha sido inicialmente aprovado no Senado, encontra-se atualmente dormitando na Câmara dos Deputados.

Ao invés de promulgar a sobredita lei complementar, o Congresso preferiu editar a EC nº 57/2008, convalidando os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento publicados até dezembro de 2006, transferindo, contudo, o fundamento para a criação dos municípios da Constituição Federal para “legislação” de cada Estado.

Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, *atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.* (grifos nossos)

2 Do reconhecimento da repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 614.384/SE pelo STF

Recentemente a constitucionalidade dos diplomas legais editados pelos estados membros em desconformidade com as disposições contidas

no §4º do art. 18 da Constituição Federal voltou a ser objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal que reconheceu a repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 614.384/SE,⁴ ajuizado pelo Município de Aracaju, por meio do qual a referida municipalidade pleiteia o direito de efetuar a execução do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) supostamente devido por um contribuinte de outro município, aduzindo que o povoado onde se localiza o imóvel objeto da cobrança do tributo pertence a Aracaju, por força do art. 37 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição de Sergipe.

O Município de Aracaju recorreu contra decisão do Tribunal de Justiça do referido Estado que negou provimento a apelação e manteve o entendimento pela inconstitucionalidade do art. 37 do ADCT da Constituição Sergipana, pois o desmembramento do povoado de Mosqueiro, pertencente ao Município de São Cristóvão teria ocorrido em desacordo com o §4º do art. 18 da Constituição Federal.

Conforme razões apresentadas pelo Município de Aracaju, o art. 37 do ADCT da Constituição Sergipana teria sido convalidado pela EC nº 57/2008, mediante a inserção do art. 96 do ADCT. Tal emenda ratificou a criação, fusão, incorporação e o desmembramento dos municípios por lei estadual publicada até dezembro de 2006.

A Justiça de primeiro grau declarou a extinção fiscal do débito, em razão da ilegitimidade do Município de Aracaju em realizar a cobrança, reconhecendo *incidenter tantum* a inconstitucionalidade do processo de desmembramento do povoado do Município de São Cristóvão, do qual faria parte até hoje. O mesmo entendimento prevaleceu no julgamento de apelação, no Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. O TJ-SE admitiu a subida do Recurso Extraordinário ao Supremo.

Ao propor o reconhecimento da repercussão geral da questão constitucional suscitada, o Relator do Recurso Extraordinário, Min. Luiz Fux, observou que a decisão de primeiro grau que extinguiu a execução

⁴ “Recurso Extraordinário. Processo civil. Execução fiscal. IPTU. Extinção. Ilegitimidade ativa de Município. Inconstitucionalidade do artigo 37 do ADCT da Constituição do Estado de Sergipe. Desmembramento de municípios em desobediência ao artigo 18, §4º, da Constituição Federal. Superveniência da Emenda Constitucional nº 57, de 18/12/2008. Ratificação dos municípios criados por lei publicada até 31 de dezembro de 2006. Situação diversa do precedente da ADI nº 2.381, Relatora Ministra Cármen Lúcia. Crivo do Plenário. Manifestação pela existência da repercussão geral” (STF. RE nº 614.384-RG/SE, Rel. Min. Luiz Fux. Julg. 21.06.2012. *DJe*, 29 jun. 2012).

fiscal foi proferida em 12 de novembro de 2008, portanto um mês antes da edição da EC nº 57/2008, que ratificou o processo de desmembramento e criação de municípios com base apenas em lei estadual.

Segundo Fux, embora várias ações versando sobre o assunto tenham sido decididas monocraticamente, nenhuma teve seu mérito julgado pelo Plenário, embora o assunto tenha repercussão em todos os Estados da Federação que tenham realizado desmembramento municipal em desacordo com a norma do art. 18, §4º, da CF, antes da entrada em vigor da EC nº 57/2008.

3 Das limitações do poder constituinte derivado

A questão da criação e desmembramento dos municípios, portanto, mesmo após a edição da Emenda Constitucional nº 57/2008, continua provocando intensos debates, em razão das implicações inerentes ao tema.

Consoante explicitado anteriormente, o Recurso Extraordinário interposto pelo Município de Aracaju sustenta que a EC nº 57/2008 teria convalidado as normas de criação de municípios em desacordo com as disposições constitucionais.

Registre-se que, diferentemente do poder constituinte originário, o poder constituinte derivado é limitado, de sorte que a edição de emenda constitucional disciplinando determinada matéria esbarra em limitações explícitas e implícitas, motivo pelo qual se sujeita ao controle de constitucionalidade.

O poder constituinte derivado está inserido na própria Constituição, pois decorre de uma regra jurídica de autenticidade constitucional, portanto, conhece limitações constitucionais expressas e implícitas e é passível de controle de constitucionalidade.

Apresenta as características de derivado, subordinado e condicionado. É derivado porque retira sua força do poder constituinte originário; subordinado porque se encontra limitado pelas normas expressas e implícitas do texto constitucional, às quais não poderá contrariar, sob pena de inconstitucionalidade; e por fim, condicionado porque seu exercício deve seguir as regras previamente estabelecidas no texto da Constituição Federal.⁵

O poder constituinte derivado subdivide-se em poder constituinte reformador e derivado. O primeiro consiste na possibilidade de alterar o

⁵ Cf. MORAES. *Direito constitucional*.

texto constitucional e será exercido pelo Congresso Nacional. Já o poder constituinte derivado decorrente consiste na possibilidade conferida aos Estados Membros se auto-organizarem por meio de suas respectivas Constituições Estaduais. Ambos, porém, devem observar as regras limitativas estabelecidas pela Constituição Federal.

A análise da constitucionalidade das espécies normativas pressupõe a comparação com determinados requisitos formais e materiais, com vistas a verificar sua compatibilidade com as normas constitucionais.

A inconstitucionalidade formal ocorre quando a lei ou o ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua forma, ou melhor, em seu processo de formação, “no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente”.⁶

Por seu turno a inconstitucionalidade material diz respeito ao conteúdo do ato normativo e ocorre quando este afronta norma ou princípio constitucional. Segundo Pedro Lenza, não nos interessa “saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade”.⁷

Conforme ensinamentos do mestre Luís Roberto Barroso, o “controle material de constitucionalidade pode ter como parâmetro todas as categorias de normas constitucionais: de organização, definidoras de direito e programáticas”.⁸

Impende ressaltar, ainda, que uma mesma lei pode conter vícios de inconstitucionalidade formal e material. Nos dois casos, o reconhecimento da inconstitucionalidade acarretará a invalidade da norma.⁹

Assim, buscando afastar a inconstitucionalidade dos procedimentos de criação dos municípios, foi editada a EC nº 57/2008, convalidando o “procedimento” de criação dos entes previstos nas normas estaduais, independente do cumprimento das condições elencadas no §4º do art. 18 da CF.

⁶ LENZA. *Direito constitucional esquematizado*, p. 251.

⁷ LENZA. *Direito constitucional esquematizado*, p. 254.

⁸ BARROSO. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*, p. 51. “Há uma única situação em que o caráter formal ou material da inconstitucionalidade acarretará efeitos diversos: quando a incompatibilidade ser de uma nova Constituição — ou uma emenda Constitucional — e norma infraconstitucional preexistente” (*Idem*).

⁹ BARROSO. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*, p. 51.

Em nosso entendimento, contudo, não nos parece que a supressão de plebiscito configure vício formal ou de “procedimento”, posto que ao suprimir a manifestação das populações diretamente interessadas na criação de novo município, o legislador infraconstitucional violou frontalmente os preceitos da Constituição Federal, em evidente usurpação da competência preservada pelo titular do poder constituinte originário.

4 Da inconstitucionalidade material insanável e do desrespeito ao princípio da soberania popular

Conforme explicitado anteriormente, a Emenda Constitucional nº 57/2008 foi editada visando à convalidação das normas estaduais que criaram inúmeros municípios em desacordo com as condições estabelecidas na Constituição Federal.

No caso do Estado de Sergipe, por exemplo, o poder constituinte decorrente suprimiu uma dessas condições, qual seja a manifestação das populações diretamente envolvidas, utilizando-se para tanto da Constituição Estadual.

No caso *sub examine*, o povo, titular do poder constituinte originário, não obstante tenha preservado a sua parcela de competência para autorizar ou não a deflagração de procedimento de criação de novos municípios, teve sua competência simplesmente suprimida pelo constituinte derivado decorrente.

Ocorre que o poder constituinte derivado, por ser condicionado, deve submeter-se não apenas às limitações expressas, como também às limitações implícitas. Assim, a inconstitucionalidade, no caso em tela, pode ser verificada pela afronta ao princípio da soberania popular, consignado no parágrafo único do art. 1º da CF, *in verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos *ou diretamente, nos termos desta Constituição*. (grifos nossos)

Consoante estabelecido no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, o exercício do poder, que emana do povo, será exercido por meio de representantes ou diretamente, “nos termos” dispostos na Magna Carta.

O princípio da soberania popular, que é o fundamento do exercício do poder, seja por meio de representantes eleitos ou pela forma direta, restou flagrantemente violado pelas normas estaduais que afastaram a consulta popular como condição prévia para deflagração do processo de criação de novos municípios, conforme aventado pela Constituição Federal.

A teoria do poder constituinte está relacionada com a legitimidade do poder; com a soberania nacional e a soberania popular em um dado Estado. Nasceu do fortalecimento do racionalismo, em oposição ao poder absoluto das monarquias de direito divino, com a invocação da substituição de *Deus* pela *nação*, ou pelo povo, como titular da soberania.

Contemporaneamente, é hegemônico o entendimento de que o titular do poder constituinte é o povo, pois só este tem legitimidade para determinar quando e como deve ser elaborada uma nova Constituição, ou modificada a já existente. A soberania popular, que é na essência, o poder constituinte do povo, é a fonte única de que procedem todos os poderes públicos do Estado.¹⁰

Destarte, embora o poder seja geralmente exercido por meio de representantes, em alguns casos, o titular do poder constituinte estabeleceu o exercício direto de tais faculdades, como na questão relativa à criação de novos municípios, visto que tal decisão suscita repercussões de ordem social, política, econômica e tributária para as populações envolvidas.

Sociais, em virtude da melhora ou piora da prestação de serviços públicos essenciais; políticas, em razão da criação de novas estruturas de poder legislativo e executivo; econômicas, pois nem sempre o desmembramento contribui para o desenvolvimento local ou regional, e tributárias, pois estes novos municípios passaram a deter a competência ativa, sem muitas vezes oferecerem qualquer contrapartida aos contribuintes.¹¹

¹⁰ PAULO; ALEXANDRINO. *Direito constitucional descomplicado*, p. 76.

¹¹ Embora o Estudo de Viabilidade Municipal introduzido pela EC nº 15/1996 tenha contribuído para afastar em grande parte o risco de fragilidade econômica dos novos municípios, sustentamos que a realização de plebiscito também é imprescindível sob o ponto de vista econômico, visto que possibilita a manifestação da população a respeito da escolha de quais atividades econômicas devem ser incentivadas pela autoridade local.

Registre-se, por fim, que a supressão da participação popular, ao tornar o procedimento mais rápido e menos dispendioso, gerou, por via de consequência, a criação desenfreada de municípios, em muitos casos, sem quaisquer condições de sobrevivência autônoma, dependentes da transferência de recursos federais e do Fundo de Participação dos Municípios.

Além disso, convém consignar que os novos municípios, criados após a promulgação da Constituição Federal, deveriam corresponder às expectativas de seus munícipes como instrumentos de formulação e implementação de políticas públicas; sendo, portanto, um meio para se atingir um fim, e não um fim em si mesmo.

Conclusão

Ante todo o exposto, reputamos que a promulgação da EC nº 57/2008 visando à convalidação das normas estaduais que criaram municípios em desacordo com o disposto no §4º do art. 18 da Constituição Federal não teve o condão de afastar o vício de inconstitucionalidade material das normas que suprimiram a realização de plebiscito junto às populações diretamente envolvidas, posto que tal participação encontra seu fundamento no princípio da soberania popular, não podendo ser afastada pelo constituinte derivado.

Abstract: This work intends to make a brief study about the reach of the Brazilian Constitutional Amendment n. 57/2008 which validated the creation of the municipal districts in disagreement with the article 18, 4th paragraph, of the Federal Constitution; pointing out that the Amendment n. 57/2008 would not have the power of validating the rules that suppressed the realization of plebiscite. The plebiscite has its source in the principle of the popular supremacy, thus the laws that suppressed the plebiscite would be reached by unconstitutional material. Recently the Brazilian Supreme Court declared the reverberation of the cases that broached the laws that suppressed the popular participation. The leading case is waiting to be judged.

Key words: Constitutional Amendment n. 57/2008. Plebiscite suppression. Leading case. Irremediable unconstitutional material. Disobedience of the popular supremacy principle.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. v. 3, t. I.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito constitucional descomplicado*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.