



**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Excelentíssimo Senhor Procurador Geral da República:

O Ministério Público do Estado do Ceará, representado por sua Procuradora Geral de Justiça, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência oferecer **REPRESENTAÇÃO** visando à propositura de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face do conteúdo normativo do artigo 224 da Constituição do Estado do Ceará, vazado nos seguintes termos:

Art. 224. O Governo Estadual aplicará, mensalmente, nunca menos de um quinto da parcela a que se refere o art. 212 da Constituição Federal para despesas de capital do sistema de ensino superior público do Estado do Ceará, respeitada a proporcionalidade dos recursos repassados às universidades públicas nos últimos dois anos anteriores à promulgação desta Constituição.

Parágrafo único. Ficam as universidades públicas estaduais autorizadas, para fins de assegurar a autonomia da gestão financeira, a transferir e utilizar, na medida de suas necessidades, os recursos estabelecidos neste artigo, para despesas com material de consumo, serviços de terceiros e encargos, remuneração de serviços pessoais, outros serviços e encargos, diversas despesas de custeio, despesas de exercícios anteriores e vice-versa.

Inicialmente, de acordo com o **art. 11, ADCT**, foi conferido aos Estados-membros, como entes autênticos para um modelo clássico de federação (art. 1º, *caput* c/c art. 18, *caput*, CF), a possibilidade de elaborarem as suas próprias constituições, desde que em consonância com os princípios da *Constituição Federal*. Trata-se, portanto, da manifestação do *Poder Constituinte Derivado Decorrente*, o qual, na lição de Uadi Lammêgo Bulos¹:

é qualificado de *decorrente* porque, como o nome já diz, *decorre* da carta magna, ou seja, encontra a sua fonte de inspiração na obra do

¹ **BULOS**, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p. 309.

constituente de primeiro grau, que estatui seu limites e as linhas-mestras de seu exercício. (*grifos do autor*).

Nesse diapasão, a observância dos princípios constantes na Carta de 1988 pelo Constituinte estadual impõe, em atenção ao ensinamento esposado acima, bem como à *supremacia constitucional*, o entendimento de que: **caso haja uma norma constitucional estadual em descompasso com a *Constituição Federal*, o ordenamento pátrio, por encontrar a sua unidade, completude e coerência nas normas constitucionais federais, fruto do Poder Constituinte Originário, não a abarcará; devendo, pois, ser expurgada da ordem constitucional pátria**. Ainda, a necessidade de verificação da compatibilidade das Constituições Estaduais, bem como da legislação infraconstitucional com a *Constituição Federal*, torna-se uma medida essencial, sem a qual, segundo a lição de J.J. Gomes Canotilho², o *Estado Constitucional Democrático* ficaria *incompleto e enfraquecido*.

Dessa forma, a fim de corroborar o que expressado, o **art. 25, CF** esclarece que os Estados se organizarão e regerão pelas suas Constituições e leis que adotarem, no entanto, deverão observar, estritamente, os princípios decorrentes do discurso constitucional de 1988.

A jurisprudência do STF já se mostrou pacífica no sentido da imprescindibilidade de cumprimento fiel das disposições constitucionais presentes na CF/1988 pelo Poder Derivado, senão vejamos:

O poder de elaborar a Carta Política do Estado, conferido pelo art. 11 do ADCT/88 à Assembléia Legislativa, não compreende o de inserir no referido diploma normas próprias do Poder Legislativo Ordinário, exercido pelo referido órgão, não de modo exclusivo, mas com observância indispensável ao princípio da colaboração dos demais Poderes. Configuração, no presente caso, de flagrante violação ao referido princípio. (ADI 233, Rel. p/ o ac. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 12-11-93, *DJ* de 19-5-95).

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu art. 11, impôs aos Estados-membros, no exercício de seu poder constituinte, a estrita observância dos princípios consagrados na Carta da República. O poder constituinte decorrente, assegurado às unidades da Federação, é, em essência, uma prerrogativa institucional juridicamente limitada pela normatividade subordinante emanada da Lei Fundamental. Modalidades tipológicas em que se desenvolve o poder constituinte decorrente: poder de institucionalização e poder de revisão. Graus distintos de eficácia e de autoridade. Doutrina. A norma que, inscrita em constituição estadual, autoriza o servidor público a computar, para efeito de adicional pelo tempo de exercício de cargo ou função de confiança, o período de serviço prestado nas três esferas de governo, sugere a discussão em torno da extensão do poder constituinte deferido aos Estados-membros, no que concerne à observância dos princípios inerentes ao processo legislativo instituídos na Carta da

² **CANOTILHO**, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Portugal: Editora Almedina, 2003, p. 887.

República. A alta relevância da questão — alcance do poder constituinte decorrente atribuído aos Estados-membros — torna possível invocar o juízo de conveniência, que constitui critério adotado e aceito pelo Supremo Tribunal Federal em sede jurisdicional concentrada, para efeito de concessão da medida cautelar. (ADI 568-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 20-9-91, DJ de 22-11-91). – **grifos nossos**.

A partir dessas breves considerações acerca do *Poder Constituinte Derivado*, o dispositivo ora questionado, qual seja, o **art. 224 da Constituição do Estado do Ceará**, encontra-se, de fato, em desconformidade, notadamente, com os **arts. 212, caput e 167, IV, CF**, como demonstraremos a seguir.

Dispõe o **art. 212, caput, CF** que:

art. 212, caput, CF. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Assim, a *educação*, um *direito fundamental social* (art. 6º, CF), hodiernamente, tornou-se um dever a ser perquirido tanto pela família quanto pelo próprio Estado (art. 205, CF), como maneira, em suma, de garantir uma existência digna a todos os brasileiros (art. 1º, III, CF), para a construção efetiva de uma *sociedade livre, justa e solidária* (art. 3º, I, CF).

Entretanto, a despeito da importância vital desse direito para a consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, CF), o Estado do Ceará, ao promulgar a sua Constituição, não poderia vincular a receita de que dispõe o art. 212, caput, CF *na aplicação mensal da fração de um quinto dessa receita para as despesas de capital do sistema de ensino superior público do Estado do Ceará*, já que a norma constitucional federal não atrelou, primeiramente, o referido recurso a percentuais *mensais* de repasse a qualquer despesa proveniente da manutenção ou desenvolvimento do ensino e, muito menos, ao ensino superior, mas sim, frisamos, *à manutenção e desenvolvimento do ensino*, em suas três esferas: fundamental, médio e superior.

Ao seguirmos esse raciocínio, a partir do instante em que o Constituinte Derivado atrelou parte dessa parcela ao ensino superior – uma despesa, portanto específica – , ocorreu uma afronta direta ao *princípio da não-vinculação* ou da *não afetação da receita*³, o qual se encontra consubstanciado no art. 167, IV, CF, *in verbis*:

art. 167, CF. São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e

³ **SILVA**, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 11. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1996, p. 677.

serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

Além disso, é preciso ressaltarmos que, embora o texto constitucional, conforme podemos aduzir da leitura do dispositivo acima transcrito, excepcione as hipóteses em que haverá uma mitigação desse princípio⁴ – podendo até ser o caso de intervenção federal, nos termos do art. 34, VII, e, CF –, o legislador derivado, em sua atribuição decorrente, não poderia jamais criar vinculação de receitas para o ensino superior, em malferimento ao comando constitucional supracitado, o qual determina que os recursos de que trata o art. 212, CF serão destinados, também, aos ensinos fundamental e médio; não podendo, portanto, ocorrer afetação desses recursos a uma despesa previamente estabelecida na Carta Estadual, uma vez que a regra é a não afetação.

Em caso análogo ao que ora nos debruçamos, o STF já decidiu que ocorre afetação de receitas quando há uma lei estadual que vincule certo percentual à manutenção de uma determinada esfera do ensino:

(...) Artigo 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Lei Estadual n. 9.723. Manutenção e desenvolvimento do ensino público. Aplicação mínima de 35% [trinta e cinco por cento] da receita resultante de impostos. Destinação de 10% [dez por cento] desses recursos à manutenção e conservação das escolas públicas Estaduais. Vício formal. Matéria orçamentária. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao disposto nos artigos 165, inciso III, e 167, inciso IV, da Constituição do Brasil. (...) **A determinação de aplicação de parte dos recursos destinados à educação na 'manutenção e conservação das escolas públicas estaduais' vinculou a receita de impostos a uma despesa específica – afronta ao disposto no artigo 167, inciso IV, da CF/88** (...) (ADI 820, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 15-03-08, DJE de 29-2-08). – grifos nossos.

Diante do exposto, é flagrante a inconstitucionalidade do art. 224 da Constituição do Estado do Ceará, por constituir afronta aos art. 212, *caput* e 167, IV da *Constituição de 1988*.

Em decorrência das razões supracitadas, o Ministério Público

4

Nesse sentido, *vide* ademais, o inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, hoje com a redação dada pela EC nº 29, de 14/9/2000, veda 'a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos artigos 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo'. **A vedação é afastada, portanto, apenas nas hipóteses expressamente ressalvadas, que não abrangem os programas de assistência integral à criança e ao adolescente. É que, quanto a isso, o inciso IV do art. 167 da Constituição Federal encerra norma específica, fazendo ressalva expressa apenas das hipóteses tratadas nos artigos 198, § 2º (Sistema Único de Saúde) e 212 (para manutenção e desenvolvimento do ensino).** (ADI 1.689, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 12-3-03, DJ 2-5-03). – grifos nossos.

reitera a solicitação inicialmente formulada, no sentido de que Vossa Excelência proponha perante a Suprema Corte a competente Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de concessão de medida cautelar, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade do artigo 224 da Constituição do Estado do Ceará.

Fortaleza, 30 de junho de 2009

MARIA DO PERPÉTUO SOCORRO FRANÇA PINTO
Procuradora Geral de Justiça