



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MINISTRO
DIAS TOFFOLI**

Ninguém tem dúvida de que a EC nº 45/2004 conferiu essa relevantíssima garantia institucional às Defensorias Públicas Estaduais, não por excesso nem acaso, senão para que, **a salvo de ingerências ou injunções político-administrativas do Poder Executivo ou outras esferas**, possam exercer, em plenitude, o nobre ofício de assistência jurídica gratuita aos que não dispõem de meios econômicos para a contratação de advogado, tornando-os com isso, em especial, sujeitos ativos do direito fundamental de acesso à Justiça.

Escusaria dizer que o conceito de autonomia equivale à idéia de auto-administração, a qual implica **poder de escolha**, guiado pelo interesse público, entre as alternativas juridicamente reconhecidas a certo órgão. Numa síntese, **é autônomo o órgão que se rege e atua mediante decisões próprias, nos limites de suas competências legais, sem imposições nem restrições de ordem heterônoma.**

Daí se tira, sem grande esforço, que a autonomia outorgada no art. 134, § 2º, da Constituição da República, como meio ou instrumento necessário para o correto e frutuoso desempenho das atribuições institucionais, pressupõe, no âmbito destas, correspondente liberdade de atuação funcional e administrativa, cuja limitação ou desnaturamento por norma subalterna tipifica situação de clara inconstitucionalidade. (ADI 4163, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 29/02/2012).

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DOS DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP (estatuto social em anexo – doc. 1), associação sem finalidades econômicas e entidade de classe de âmbito nacional, inscrita no CNPJ/MF sob o nº. 03.763.804/0001-30, com sede estatutária em Brasília, Setor Bancário Sul, Quadra 02, Lote 10, Bloco J, Ed. Carlton Tower, Sobrelojas 1 e 2, Asa Sul, CEP: 70.070-120, Brasília – DF, Brasil, Telefone (61) 3963-1747, Fax: (61) 3039-1763, e-mail:

1



secretaria@anadep.org.br, neste ato representado por seu Presidente Antonio José Maffezoli Leite, Defensor Público Estadual, solteiro, inscrito no CPF/MF sob o nº. 115.246.958-40 (atas de eleição e de posse em anexo – docs. 2 e 3), por seus advogados (instrumento de mandato em anexo – doc. 4), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 102, I, “a” c/c art. 103, IX, ambos da Constituição da República, e nos artigos 3º e seguintes da Lei Federal nº. 9.868/1999, propor a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ADI **(COM PEDIDO CAUTELAR E LIMINAR)**

tendo por objeto a Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 88, de 21 de dezembro de 2016, que acrescentou os artigos 43 a 49 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo o “Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado, que vigorará por dez exercícios financeiros” (doc. 5), em razão das inconstitucionalidades formais e materiais demonstradas abaixo.

I. SÍNTESE FÁTICA E OBJETO DA PRESENTE AÇÃO

01. A Emenda Constitucional do Estado do Ceará nº 88, de 21 de dezembro de 2016, estabeleceu o **Novo Regime Fiscal** no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado do Ceará com vigência temporária de **dez exercícios financeiros**¹, contados a partir da publicação do ato impugnado².

¹ Artigo 1º da Emenda Constitucional nº. 88/2016, ao introduzir o artigo 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Ceará.



02. Em seu conteúdo, essa emenda estipulou **limites individualizados para as despesas primárias correntes** do Poder Executivo, do Poder Judiciário, da Assembleia Legislativa, do Ministério Público do Estado, da **Defensoria Pública do Estado** e do Tribunal de Contas do Estado³, que deverão ser observados na Lei Orçamentária⁴, vedando-se a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado da despesa primária corrente sujeita a esses limites⁵.

03. De outro lado, asseverou que não se incluem na base de cálculo e nos limites previstos:

- (i) as “transferências constitucionais estabelecidas nos incisos III e IV do art. 158 da Constituição Federal”⁶;
- (ii) os “créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal⁷ e a situação prevista no art. 88, inciso XIX da Constituição Estadual do Ceará”⁸;
- (iii) as “despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes”;

² Artigo 2º da Emenda Constitucional nº. 88/2016.

³ Artigo 1º da Emenda Constitucional nº. 88/2016, ao introduzir o artigo 43, incisos I a VI, § 1º, incisos I e II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Ceará.

⁴ Artigo 1º da Emenda Constitucional nº. 88/2016, ao introduzir o artigo 43, §§ 2º a 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Ceará.

⁵ Artigo 1º da Emenda Constitucional nº. 88/2016, ao introduzir o artigo 43, § 5º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Ceará.

⁶ “Art. 158. Pertencem aos Municípios: [...] III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação”.

⁷ “Art. 167. São vedados: [...] § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62”.

⁸ “Art. 88. Compete privativamente ao Governador do Estado: [...] XIX – decretar as situações de emergência e estado de calamidade pública;”.



(iv) as despesas relativas à saúde e à educação⁹, não se aplicando as limitações dispostas a fundos dotados de “recursos exclusivamente próprios, sem suplementação com recursos do Tesouro Estadual, ainda que haja previsão de dotação orçamentária na lei que instituiu”¹⁰.

04. Estipulou ainda que “serão consideradas as despesas primárias correntes pagas, incluídos os restos a pagar pagos”, “para fins de verificação do cumprimento dos limites” estabelecidos, apontando que “o pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites” previstos, “até o excesso de resultado primário dos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias”¹¹.

05. Em contrapartida, admitiu a propositura pelo Governador do Estado de “projeto de Lei Complementar para alteração do método de correção dos limites” instituídos “a partir do sexto exercício da vigência do Novo Regime Fiscal”, sendo facultada apenas uma alteração por mandato governamental¹².

06. O artigo 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Ceará, introduzido pelo artigo 1º da Emenda Constitucional nº. 88/2016, por sua vez, estabeleceu **sanções para o caso de descumprimento de limite individualizado**, que se consubstanciam nas seguintes **vedações** a serem aplicadas também a proposições legislativas¹³:

⁹ Artigo 1º da Emenda Constitucional nº. 88/2016, ao introduzir o artigo 43, § 9º, incisos I e II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Ceará.

¹⁰ Artigo 1º da Emenda Constitucional nº. 88/2016, ao introduzir o artigo 43, § 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Ceará.

¹¹ Artigo 1º da Emenda Constitucional nº. 88/2016, ao introduzir o artigo 43, §§ 7º e 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Ceará.

¹² Artigo 1º da Emenda Constitucional nº. 88/2016, ao introduzir o artigo 44, *caput* e parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Ceará.

¹³ Artigo 1º da Emenda Constitucional nº. 88/2016, ao introduzir o artigo 45, § 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Ceará.



- (i) “concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros do Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares”, ressalvados os casos que decorram de sentença judicial ou de determinação legal anterior à entrada em vigor do ato impugnado,
- (ii) criação de cargo, emprego ou função” ou “alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- (iii) “admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título”, salvo para “reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios”;
- (iv) “realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias” descritas no item anterior;
- (v) “criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas do Estado, e de servidores e empregados públicos e militares”;
- (vi) “criação de despesa obrigatória”;
- (vii) “adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação”, ressalvada a situação prevista no inciso IV do *caput* do artigo 7º da Constituição Federal¹⁴;

¹⁴ “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;”.



- (viii) “criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções”;
- (ix) “concessão ou ampliação de incentivos ou benefício de natureza tributária”, ressalvados “aqueles que impactem positivamente a arrecadação”;
- (x) “concessão da revisão geral prevista no inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição Federal”¹⁵.

07. Asseverou que “as disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal não constituirão obrigação de pagamento futuro pelo Estado ou direitos de outrem sobre o erário”, bem como que estas “não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas”¹⁶.

08. A novel legislação determinou também que “a proposta de lei que crie ou altere despesa obrigatória” ou “crie ou amplie renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro” juntamente com a demonstração “de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária”, de modo “que não afetar as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias” ou “estar

¹⁵ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”.

¹⁶ Artigo 1º da Emenda Constitucional nº. 88/2016, ao introduzir o artigo 46, incisos I e II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Ceará.



acompanhada de medidas de compensação”¹⁷, ressalvados os casos de “anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução de tributos ou contribuições, e outros benefícios, quando concedidos em caráter geral”¹⁸.

09. Por fim, prevê a Emenda Constitucional 88/2016 a suspensão da tramitação de emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções por até vinte dias, “a requerimento de um quarto dos membros da Casa, nos termos regimentais”, para análise da compatibilidade da proposição com o Novo Regime Fiscal.

II. INDICAÇÃO DA NORMA IMPUGNADA NESTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS VIOLADOS

01. A Emenda Constitucional do Estado do Ceará nº. 88, de 21 de dezembro de 2016, impugnada nesta ADI, possui a seguinte redação (doc. 5):

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 88, DE 21.12.16 (D.O. 21.12.16)

ACRESCENTA DISPOSITIVOS À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ.

A MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, nos termos do art. 59, § 3º da Constituição do Estado do Ceará, promulga a seguinte Emenda Constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

¹⁷ Artigo 1º da Emenda Constitucional nº. 88/2016, ao introduzir o artigo 48, incisos I e II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Ceará.

¹⁸ Artigo 1º da Emenda Constitucional nº. 88/2016, ao introduzir o artigo 48, parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Ceará.



“Art.42. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado, que vigorará por dez exercícios financeiros, nos termos dos arts. 43 a 49 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 43. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias correntes:

I - do Poder Executivo;

II – do Poder Judiciário;

III – da Assembleia Legislativa;

IV – do Ministério Público do Estado;

V – da Defensoria Pública do Estado;

VI – do Tribunal de Contas do Estado.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária corrente paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigida em 7,0% (sete inteiros por cento);

II – para os exercícios posteriores, segundo definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, ou 90% (noventa por cento) da variação positiva da Receita Corrente Líquida, ambos para o período de 12 (doze) meses, encerrado em junho do exercício anterior a que se refere à Lei Orçamentária.

§ 2º Os limites estabelecidos na forma do art. 46, do § 1º do art. 99, alínea “e” do art.74, parágrafo único do art. 81, art.136 e art. 148-A da Constituição Estadual não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.

§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de Lei Orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma dos incisos I e II do § 1º deste artigo.



§ 4º As despesas primárias correntes autorizadas na Lei Orçamentária Anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.

§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado da despesa primária corrente sujeita aos limites de que trata este artigo.

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I – transferências constitucionais estabelecidas nos incisos III e IV do art. 158 da Constituição Federal;

II – créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal e a situação prevista no art. 88, inciso XIX da Constituição Estadual do Ceará;

III – despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

§ 7º Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias correntes pagas, incluídos os restos a pagar pagos.

§ 8º O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, até o excesso de resultado primário dos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 9º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos nesta Lei:

I – despesas relativas à saúde, inclusive as aplicações mínimas de recursos, no caso do Estado do Ceará, do produto de arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea “a”, e inciso II, da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que foram transferidas aos respectivos Municípios, bem como os critérios de rateio de recursos da União vinculados à saúde destinados ao Estado do Ceará, e do Estado aos seus respectivos



Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;

II – despesas relativas à Educação, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se refere o art. 212 da Constituição Federal e art. 216 da Constituição Estadual do Ceará.

§ 10. As limitações dispostas neste artigo não se aplicam a fundos cuja operacionalização aconteça com recursos exclusivamente próprios, sem suplementação com recursos do Tesouro Estadual, ainda que haja previsão de dotação orçamentária na lei que instituiu.

Art. 44. O Governador do Estado poderá propor, a partir do sexto exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de Lei Complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 43 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato governamental.

Art. 45. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, aos Poderes e Órgãos elencados nos incisos I a VII do caput do art. 43 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I – concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros do Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II – criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;



IV – admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V – realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI – criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas do Estado, e de servidores e empregados públicos e militares;

VII – criação de despesa obrigatória;

VIII – adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art.7º da Constituição Federal.

§ 1º Adicionalmente ao disposto no caput, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do caput do art. 43 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:

I – a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

II – a concessão ou ampliação de incentivos ou benefício de natureza tributária, excetuado aqueles que impactem positivamente a arrecadação.

§ 2º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 43 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.

§ 3º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.

Art. 46. As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal:



I – não constituirão obrigação de pagamento futuro pelo Estado ou direitos de outrem sobre o erário;

II – não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.

Art. 47. A proposta de lei que crie ou altere despesa obrigatória deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Art. 48. A proposta de lei que crie ou amplie renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro e de pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, expansão da atividade econômica, modernização dos controles fiscais, implementação da substituição tributária, dentre outras.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica a anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução de tributos ou contribuições, e outros benefícios, quando concedidos em caráter geral.

Art. 49. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 58 da Constituição Estadual, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quarto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.”(NR)



Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

PAÇO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 21 de dezembro de 2016.

02. Conforme adiante exposto, os dispositivos da Emenda Constitucional Estadual transcritos acima, que são objeto da presente fiscalização abstrata, violam os seguintes parâmetros constitucionais:

03. De natureza formal:

(i) artigo 134, §2º, conjugado com o artigo 99, § 2º da Constituição Federal, por ostentarem flagrante vício de ausência de participação da Defensoria Pública do Estado do Ceará na fase de elaboração e discussão de projeto normativo que impôs limites orçamentários para a sua gestão financeira;

(ii) artigo 64, §§ 1º a 4º, artigo 60, § 2º e artigo 5º, LIV (devido processo legislativo inscrito na cláusula do *substantive due process of law*), todos da Constituição Federal, por ostentarem gravíssimas violações ao devido processo legislativo constitucional pela a) tramitação e aprovação do ato impugnado com a indevida incidência de regime de urgência), b) atropelo e ausência de participação democrática em todas as fases procedimentais até sua aprovação, com seguidos atos praticados com diferença de poucos minutos, no mesmo dia, ou ainda com inversão lógica de etapas processuais, p. ex. aprovação em Plenário antes da aprovação na Comissão de Constituição e Justiça e c) ausência do interstício mínimo entre os dois turnos de discussão e votação de proposta de emenda, circunstâncias que impossibilitaram o devido debate do projeto nas Comissões e Plenário da Casa Legislativa e a



devida publicidade e participação no processo legislativo, ensejando verdadeira fraude à democracia e ao Estado de Direito.

04. De índole material:

- (i) artigo 134, §§ 2º e 4º c/c com o artigo 60, § 4º, incisos III e IV da Constituição Federal, por infringirem a autonomia funcional, orçamentária e financeira da Defensoria Pública enquanto órgão autônomo e conferirem indevida concentração de poder aos Poderes Executivo e Legislativo estadual, com flagrante desrespeito ao sistema de freios e contrapesos estabelecido na arquitetura constitucional;
- (ii) artigos 3º, inciso III, 5º, inciso LXXIV da Constituição Federal e 98, caput e § 1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, uma vez que a Emenda impugnada contraria as normas constitucionais que garantem o direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita por Defensores Públicos, reduzindo as desigualdades sociais e regionais, e que determinam a expansão – e não o atrofimento/sucateamento - institucional da Defensoria Pública autônoma e a proibição constitucional de retrocesso social inscrito na mínima garantia de eficácia jurídica que torna inconstitucional normas que venham a promover retrocesso na concretização de direitos fundamentais. Ou seja, ainda que no plano da efetividade não seja possível que todos os direitos fundamentais sociais tenham concretização imediata (p. ex. erradicação da pobreza), no campo da eficácia jurídica, o sistema determina a inconstitucionalidade material de modificações legislativas que venham a promover o retrocesso e imponham maiores obstáculos à eficácia social e efetividade dos direitos fundamentais (no caso concreto, o direito ao acesso à justiça, com



assistência jurídica gratuita integral e norma dirigente de redução das desigualdades sociais e da pobreza);

(iii) pela violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

III. DA LEGITIMIDADE ATIVA DA ANADEP

01. Inicialmente, importante destacar que a **Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos – ANADEP é entidade de classe de âmbito nacional** com associados em todos os Estados membros da Federação (a exceção apenas do Amapá), **fundada em 03 de julho de 1984** e, nos termos de seu Estatuto, “congrega Defensores e Defensoras Públicas do País, da ativa e aposentados, para a defesa de suas prerrogativas, direitos, interesses e livre exercício” (artigo 1º).

02. Tem entre suas **finalidades institucionais e estatutárias** a “concretização dos objetivos da Defensoria Pública enquanto Instituição de Estado permanente, independente e **autônoma**, expressão e instrumento do regime democrático, a quem incumbe a promoção dos direitos humanos e a ampla defesa, individual e coletiva, integral e gratuita, dos direitos das pessoas em situações de vulnerabilidade”¹⁹, cabendo-lhe “representar e promover, por todos os meios, em âmbito nacional e internacional, a defesa das prerrogativas, dos direitos e interesses individuais e coletivos dos seus associados e associadas efetivas”²⁰, **promovendo o controle de constitucionalidade com as ações respectivas**, conforme prevê o inciso VIII do artigo 2º do Estatuto Social da ANADEP²¹.

¹⁹ Artigo 1º do Estatuto.

²⁰ Artigo 2º, inciso I do Estatuto.

²¹ “Art. 2º - São finalidades da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos – ANADEP: [...] VIII – promover ações visando o controle de constitucionalidade, dentre elas a Ação Direta de Inconstitucionalidade, a Ação Declaratória de Constitucionalidade, a Arguição de Descumprimento de



03. A **legitimidade ativa da ANADEP** fora expressamente reconhecida nos seguintes processos de controle concentrado de constitucionalidade: ADI 2.903/PB (rel. Min. Celso de Mello, DJe 19.09.2008), ADI 4.270/SC (rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 25.09.2012), ADPF 339/PI (rel. Min. Luiz Fux, DJe 01.08.2016), ADI 5.287/PB (rel. Min. Luiz Fux, DJe 12.09.2016), ADPF 384/DF-MC (rel. Min. Edson Fachin, DJe 05.02.2016), ADI 5.286/AP (rel. Min. Luiz Fux, DJe 01.08.2016), ADPF 428 (rel. Min. Rosa Weber, DJe 01.12.2016) e ADI 307 (rel. Min. Dias Toffoli, DJe 27.03.2014).

04. Por todos esses precedentes, vale destacar trecho da ementa da **ADI 2.903**:

A Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP) dispõe de legitimidade ativa "ad causam" para fazer instaurar processo de controle normativo abstrato em face de atos estatais, como a legislação pertinente à Defensoria Pública, cujo conteúdo guarde relação de pertinência temática com as finalidades institucionais dessa entidade de classe de âmbito nacional.

05. **De outro lado**, é evidente a **pertinência temática** entre o conteúdo do ato normativo atacado e as finalidades institucionais e estatutárias da ANADEP.

06. No caso em apreço, a Emenda Constitucional ora impugnada prevê a instituição do **Novo Regime Fiscal no Estado do Ceará**, estabelecendo limites orçamentários por **dez exercícios financeiros** para a Defensoria Pública do Estado do Ceará, com a previsão de sanções no caso de inobservância, **violando claramente as autonomias financeira, administrativa e orçamentária da Defensoria Pública do**

Preceito Fundamental, o controle difuso e concentrado (mandado de segurança coletivo e *habeas data*) e as ações coletivas”.



Estado do Ceará, repercutindo na independência funcional e constitucional da Instituição como um todo.

07. Dessa forma, é **inequívoca** a atuação da ANADEP na defesa das garantias, prerrogativas, direitos e interesses da Instituição e dos seus integrantes ao propor a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, visando sobretudo a “concretização dos objetivos da Defensoria Pública enquanto Instituição de Estado permanente, independente e autônoma, expressão e instrumento do regime democrático”, observando assim sua pertinência temática.

IV. RAZÕES DE MÉRITO E FUNDAMENTOS DA INCONSTITUCIONALIDADE

IV.1. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL: AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ NA ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO QUE AFETA SUA AUTONOMIA FUNCIONAL, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016 é funcionalmente equivalente a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Violação ao artigo 134, §2º, conjugado com o artigo 99, § 2º da Constituição Federal

01. Constitui direito fundamental, previsto no artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, a prestação pelo Estado de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Com o fim de atribuir densidade normativa a tal previsão, o Constituinte, no Capítulo IV que trata Das Funções Essenciais à Justiça (do Título IV – Da Organização dos Poderes), encarregou à Defensoria Pública “[d] a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV” (artigo 134, *caput*, CF).

02. A promoção do direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita foi atribuída a essa instituição constitucional. De outro lado, especialmente



os Estados membros brasileiros colocaram diversos embaraços para a criação e para o funcionamento dessa instituição essencial à função jurisdicional.

03. Seguindo o mandamento constitucional, o Supremo Tribunal Federal atuou em inúmeras oportunidades para preservar o modelo constitucional de prestação de serviço público de assistência jurídica gratuita e a autonomia da Defensoria Pública como, por exemplo, na **ADI 4.270/SC** (rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 25.09.2012)²².

04. Nessa linha, foi editada a **Emenda Constitucional nº. 45**, em 30 de dezembro de 2004, que expressamente previu as **autonomias funcional, administrativa e financeira da Defensoria Pública**, fixando-lhe, ainda, a **prerrogativa de iniciativa de sua proposta orçamentária**, nos termos do § 2º, inserido ao artigo 134 da Constituição Federal, *in verbis*:

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º²³. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

²² “Ementa: Art. 104 da constituição do Estado de Santa Catarina. Lei complementar estadual 155/1997. Convênio com a seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SC) para prestação de serviço de “defensoria pública dativa”. Inexistência, no Estado de Santa Catarina, de órgão estatal destinado à orientação jurídica e à defesa dos necessitados. Situação institucional que configura severo ataque à dignidade do ser humano. Violação do inc. LXXIV do art. 5º e do art. 134, *caput*, da redação originária da Constituição de 1988. Ações diretas julgadas procedentes para declarar a inconstitucionalidade do art. 104 da constituição do Estado de Santa Catarina e da lei complementar estadual 155/1997 e admitir a continuidade dos serviços atualmente prestados pelo Estado de Santa Catarina mediante convênio com a OAB/SC pelo prazo máximo de 1 (um) ano da data do julgamento da presente ação, ao fim do qual deverá estar em funcionamento órgão estadual de defensoria pública estruturado de acordo com a Constituição de 1988 e em estrita observância à legislação complementar nacional (LC 80/1994)”.

²³ “Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira. [...] § 2º O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete: I - no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais; II - no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais”.



05. No sentido de assegurar o comando constitucional, esta Corte Constitucional asseverou na **ADPF 307 MC**, que:

A **autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública qualifica-se como preceito fundamental**, ensejando o cabimento de ADPF, pois constitui garantia densificadora do dever do Estado de prestar assistência jurídica aos necessitados e do próprio direito que a esses corresponde.

Trata-se de norma estruturante do sistema de direitos e garantias fundamentais, sendo também pertinente à organização do Estado²⁴.

06. Mais recentemente, a **Emenda Constitucional nº. 80**, de 4 de junho de 2014 (“**Defensoria para Todos**”) trouxe nova redação para o artigo 134 da Constituição Federal e nele incluiu o § 4º, conferindo maior estruturação à Defensoria Pública contra descumprimentos inconstitucionais especialmente pelos Poderes Executivo e Legislativos estaduais, nos seguintes termos:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014) [...]

§ 4º São **princípios institucionais da Defensoria Pública** a unidade, a indivisibilidade e a **independência funcional**, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art.

²⁴ STF, ADPF 307 MC-Ref, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2013.



93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal²⁵.
(Incluído pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)

07. Nesse aspecto, aponta-se que a autonomia constitucional da Defensoria Pública padece de recorrentes intervenções indevidas e inconstitucionais do Poder Executivo na proposta orçamentária, desconsiderando como regra a proposta construída por essa instituição essencial à justiça, o que vem a prejudicar ou muitas vezes impossibilitar a prestação do direito fundamental à assistência jurídica integral aos necessitados, hipossuficientes e vulneráveis.

08. A fim de combater esse cenário, foi fixada a seguinte tese na **ADI 5.287/PB** (STF, rel. Min. Luiz Fux, DJe 12.09.2016, Plenário) por esta Suprema Corte:

É inconstitucional a redução unilateral pelo Poder Executivo dos orçamentos propostos pelos outros Poderes e por órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, na fase de consolidação do projeto de lei orçamentária anual, quando tenham sido elaborados em obediência às leis de diretrizes orçamentárias e enviados conforme o art. 99, § 2º, da CRFB/88, **cabendo-lhe apenas pleitear ao Poder Legislativo a redução pretendida**, visto que a fase de apreciação legislativa é o momento constitucionalmente correto para o debate de possíveis alterações no Projeto de Lei Orçamentária.

²⁵ “Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: [...]” ; “Art. 96. Compete privativamente: [...] II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169: a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores; b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores; d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;”; “Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”.



09. Ainda, decidiu este Egrégio Supremo Tribunal Federal que a Defensoria também deve participar do processo de confecção da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme julgamento da **ADI 5.381**, de relatoria do Eminente Ministro Luis Roberto Barroso (DJe 01.12.2016, Plenário), *in verbis*:

1. A fixação de limite para a proposta de orçamento a ser enviado pela Defensoria Pública, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, não pode ser feita sem participação desse órgão autônomo, conjuntamente com os demais Poderes, como exigido, por extensão, pelo art. 99, § 1º, da Constituição Federal. 2. Medida cautelar deferida para o fim de suspender a eficácia do art. 7º, § 2º, da Lei nº 18.532/2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) do Estado do Paraná, bem como o processo legislativo da lei orçamentária correspondente, e para determinar que a Defensoria Pública estadual envie, no prazo de dez dias, proposta de orçamento diretamente ao Poder Legislativo, em razão da situação excepcional.

10. Assim, **evidencia-se a necessária participação da Defensoria Pública** na construção do orçamento tanto na Lei de Diretrizes Orçamentárias como na confecção de Proposta Orçamentária.

11. **Por outro lado**, no caso em exame, verifica-se que **a ora impugnada Emenda Constitucional Estadual nº. 88/2016 possui conteúdo tradicional de Lei de Diretrizes Orçamentárias**, porquanto fixa os critérios e os limites das propostas orçamentárias dos Poderes estatais e dos órgãos constitucionalmente autônomos.

12. Desse modo o Poder Executivo, por intermédio da PEC nº. 03/2016, **violou a obrigação de participação da Defensoria Pública do Estado do Ceará, assim como do Ministério Público Estadual e do Egrégio Tribunal de Justiça**



cearense, sobre a construção dos limites a serem observados nas suas propostas orçamentárias por 10 (dez) anos.

13. A **inconstitucionalidade** do ato ora impugnado é **patente** e deve ser **reconhecida** por ausência de participação do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública cearense na fixação dos limites para apresentação de proposta orçamentária.

14. Nesse sentido, aplicam-se ao presente caso as razões de decidir da **ADI nº. 3.930**, de relatoria do Eminentíssimo Ministro Ricardo Lewandowski:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MILITARES DO ESTADO DE RONDÔNIA. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - À luz do princípio da simetria, a jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica ao afirmar que, no tocante ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, a iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, f, da Constituição. II - O vício formal não é superado pelo fato de a iniciativa legislativa ostentar hierarquia constitucional. (...) ²⁶

15. Cabe destacar a precisa análise do Eminentíssimo Ministro Marco Aurélio no precedente em voga, *verbis*: “a novidade é que não houve apresentação de um projeto de lei, mas de emenda constitucional. Acontece que essa via não serve ao dribble à reserva de iniciativa”.

16. Com efeito, *in casu*, por meio de emenda constitucional (ECE nº. 88/2016), procura-se superar a necessária participação do Poder Judiciário, do

²⁶ STF, ADI 3.930 / RO, Relator(a): Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Julgamento: 16/09/2009, Órgão Julgador: Tribunal Pleno.



Ministério Público e da Defensoria Pública na construção de limites para a proposta orçamentária desse Poder e dessas instituições constitucionalmente autônomas, violando as razões de decidir adotadas pelo Plenário deste Egrégio Supremo Tribunal Federal na Medida Cautelar deferida nos autos da **ADI nº. 5381** mencionada alhures, que assentou que **“a fixação de limite para a proposta de orçamento a ser enviado pela Defensoria Pública, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, não pode ser feita sem participação desse órgão autônomo”**.

17. Assim, a despeito de não se tratar de violação à reserva de iniciativa na ECE nº. 88/2016 e sim afronta ao dever constitucional de participação previsto nos artigos 99, § 1º e 134, § 2º, da Constituição Federal, **aplica-se integralmente a conclusão de inconstitucionalidade** das mencionadas **ADIs nº. 3.930 e nº. 5.381**, pois **foi proposta emenda constitucional com intuito de superar a obrigação de participação** do Poder Judiciário, do Ministério Público e **da Defensoria Pública na construção de limites para apresentação de suas propostas orçamentárias**.

IV.2. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS RELACIONADAS AO PROCEDIMENTO: ATROPELO LEGISLATIVO E FRAUDE À DEMOCRACIA.

01. Em relação ao procedimento e ao trâmite da Proposição nº. 03/2016 perante a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, que originou a Emenda Constitucional nº. 88, de 21 de dezembro de 2016, restaram ao menos três situações de clara violação ao devido processo legislativo de ordem substancial:

- (i) inversão de etapas procedimentais e concentração de atos no mesmo dia e com diferença de poucos minutos;
- (ii) inconstitucionalidade do regime de urgência com a natureza própria de Emenda Constitucional; e



(iii) ausência de interstício mínimo entre os dois turnos de discussão e votação da norma impugnada.

02. Cada um dos tópicos será demonstrado. Antes, porém, cumpre entender a tramitação legislativa da norma objeto da presente ADI.

IV.2.1. Tramitação da Proposição nº. 03/2016 perante a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

01. O Governador do Estado do Ceará apresentou à Assembleia Legislativa Proposta de Emenda à Constituição mediante a Mensagem nº. 8.070, de 13 de dezembro de 2016²⁷ (fls. 1 e 2 da Proposição nº. 03/2016 - doc. 6), para estabelecimento do Novo Regime Fiscal nos âmbitos dos orçamentos Fiscal e Social, assim como nova disciplina de repasse dos duodécimos aos Poderes Estaduais, ao Ministério Público Estadual e à Defensoria Pública do Estado do Ceará.

02. Para justificar a proposição, argumentou, em síntese, que:

(i) a reforma da Constituição Estadual possui o “propósito de promover importante equilíbrio financeiro nas contas do Estado, trabalhando duramente na contenção dos gastos públicos, em face da queda da arrecadação do erário e também de repasses da União (...)”;

(ii) o Novo Regime Fiscal busca um crescimento sustentável sem descuidar da educação, da saúde e dos recursos para investimentos;

(iii) a alteração na sistemática dos duodécimos busca refletir a receita efetivamente arrecada que deve ser repassada aos Poderes Estaduais, ao Ministério Público Estadual e à Defensoria do Estado do Ceará.

²⁷ Disponível em: https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/tramit2016/ec3_16.htm. Acesso em 27/12/2018.



03. Apesar de a referida Mensagem encontrar-se datada de 13 de dezembro de 2016, consta que a tramitação do Projeto de Emenda Constitucional começou em 12 de dezembro de 2016²⁸, ou seja, **antes da confecção da Mensagem nº. 8.070 de 13 de dezembro de 2016.**

04. Em 13 de dezembro de 2016, foi realizada a leitura do expediente na 140ª Sessão Ordinária, tendo essa informação sido registrada em 15 de dezembro de 2016 (fl. 7 dos autos da Proposição nº. 03/2016).

05. Presidentes de Comissões Técnicas requereram tramitação no **regime de urgência** da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016 em 14 de dezembro de 2016, tendo o pedido sido despachado em 15 de dezembro de 2016 nos seguintes termos: “Publique-se e Inclua-se em Pauta”, **mas não constando a aprovação pelo Plenário.**

06. O despacho de remessa para esse órgão com a finalidade de emissão de parecer é datado e assinado somente em 15 de dezembro de 2016 (fl. 11 da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016).

07. De outro lado, as Emendas Modificativas nº. 1, nº. 2, nº. 3 e nº. 4 ao Projeto de Emenda Constitucional nº. 03/16, as quais propuseram respectivamente a modificação do inciso II do § 6º do art. 42, a inclusão do inciso I do § 9º no art. 43, a inclusão do inciso II do § 9º no art. 43 e a modificação do inciso II do § 1º do art. 43, **são datadas de 10 de dezembro de 2016, ou seja, três dias antes da assinatura da Mensagem nº. 8.070** (fls. 13 a 22 da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016).

08. No dia 15 de dezembro de 2016, o Procurador da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará concedeu parecer favorável à normal tramitação, com

²⁸ Disponível em:

https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/proposicoes/numero.php?nome=29_legislatura&tabela=projeto_emen&opcao=D. Acesso em: 27/12/2018.



ressalvas apresentadas em relação ao art. 2º, o qual versa sobre repasse de duodécimos (fls. 23 a 28 da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016), nos seguintes termos:

“Em respeito à força normativa da Constituição Federal de 1988, especialmente o seu art. 60, § 4º, IV²⁹, que rechaça deliberação de Emenda Constitucional tendente a abolir direitos e garantias individuais, **muito embora o signatário tenha algumas restrições estritamente pessoais em relação ao conteúdo de mérito do projeto, não há que se falar em inconstitucionalidade, eis que os gastos com saúde e educação, por exemplo, possuem percentuais de aplicação vinculados.**” (Fls. 26 da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016).

“O congelamento de gastos é, sem dúvida, um remédio amargo, mas a ideia é que se possa construir um equilíbrio fiscal que proporcionará um ambiente de crescimento econômico adequado e que redunde, ao fim e ao cabo, no atendimento das demandas sociais.” (Fls. 26 da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016).

09. O Relator da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016 na Comissão de Constituição, Justiça e Redação lavrou parecer em 15 de dezembro de 2016 pela admissibilidade da referida proposta (fls. 33 a 37 da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016).

²⁹ “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais”.



10. As Emendas Modificativas nº. 5, nº. 6 e nº. 7, de 19 de dezembro de 2016, propõem respectivamente a modificação do inciso II do § 1º do art. 43, a inclusão do § 10 do art. 43 e a modificação do art. 2º da Proposta de Emenda Constitucional, acrescentando os §§ 7º e 8º ao art. 205 da CECE.

11. Na Comissão de Constituição, Justiça e Redação foram apresentadas 3 (três) questões de ordem sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº. 03/2016 e analisadas no dia 19 de dezembro de 2016 às 16 horas (fl. 46 da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016), nos seguintes termos:

Deputado Roberto Mesquita:

- 1) Ofende a emenda 80/14, lei que instituiu o duodécimo. Deliberada por quatro votos contrários e três favoráveis. Rejeitada a questão de ordem pelo Pleno.

Deputada Dra. Silvana:

- 1) Seja retirada a Proposta de Emenda 03 do regime de urgência. Deliberada pelo Pleno da Comissão por quatro votos contrários e dois a favor. Rejeitada a questão de ordem pelo Pleno.
- 2) Que seja observada a contagem de prazo à Pec. Deliberada por quatro votos contrários e dois a favor. Rejeitada a questão de ordem pelo Pleno.

12. Foram apresentados Recursos ao Plenário da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará de autoria do Deputado Líder do bloco PSD-PMB com a subscrição de outros Deputados em relação aos indeferimentos das três questões de ordem, sendo as iniciais desses Recursos datadas de 20 de dezembro de 2016.

13. No Recurso sobre a questão de ordem 1), observam-se as seguintes razões recursais (fls. 47 a 49 da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016):



(i) a Emenda à Constituição Federal nº 80 de 2014 estabeleceu o dever de que, em até oito anos, existam defensores públicos em todas as Comarcas;

(ii) a Defensoria Pública do Estado do Ceará possui 437 cargos criados, mas se encontram preenchidos 316 cargos de defensores públicos, existindo ainda 140 municípios sem defensor público e;

(iii) a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional impede a observância da determinação do artigo 98 da ADCT da Constituição Federal, “impossibilitando o crescimento da Instituição em 10 anos enquanto que a norma Constitucional determina que cresce em 8 anos a partir de 2014” (fl. 48 da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016).

14. No Recurso de fls. 50 a 55 da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016, argumentou-se que:

(i) a Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016 viola os artigos 24, I, 163, 167, § 9º, 169, caput e §§ 2º, 3º e 4º da CF;

(ii) **“O limite proposto avança sobre o espaço legítimo de exercício da autonomia dos demais Poderes e órgãos autônomos e engessa as despesas com pessoal ativo, interferindo nas escolhas discricionárias de alocação de recursos pelos entes autônomos de acordo com a sua conveniência e oportunidade”** (fl. 53 da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016);

(iii) **o Estado do Ceará não se encontra em situação financeira que justifique medidas tão gravosas;** e

(iv) **“(…) o Poder Executivo também não apresentou qualquer estudo técnico apto a demonstrar que o limite de despesa proposto pela PEC**



03/2016” (fl. 54 da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016) é adequado e necessário ao fim proposto.

15. Ainda no Recurso de fls. 56 a 58 da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016, foi sustentado que “A PEC 03/2016 traz clara ofensa aos preceitos fundamentais do acesso à justiça e da assistência jurídica integral e gratuita” (fls. 57 da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016).

16. Às fls. 60 e 61 da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016, consta a designação para relatoria do Deputado Leonardo Pinheiro das emendas legislativas, tendo exarado pareceres no mesmo dia, qual seja, **21 de dezembro de 2016**.

17. Também em **21 de dezembro de 2016**, foi aprovada a dispensa do prazo de interstício para a discussão e votação em segundo turno da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/16, constando a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016 **às 19 horas e 35 minutos** (fl. 71 da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016), *in verbis*:

APROVADO EM DISCUSSÃO E VOTAÇÃO EM PRIMEIRO TURNO NA 5ª (QUINTA) SESSÃO EXTRAORDINÁRIA ESPECIAL DA SEGUNDA SESSÃO LEGISLATIVA DA VIGÉSIMA NONA LEGISLATURA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, EM 21.12.16. APROVADO EM DISCUSSÃO E VOTAÇÃO EM SEGUNDO TURNO NA 6ª (SEXTA) SESSÃO EXTRAORDINÁRIA ESPECIAL DA SEGUNDA SESSÃO LEGISLATIVA DA VIGÉSIMA NONA LEGISLATURA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, EM 21.12.16.



18. Consta ainda que, **no dia 21 de dezembro de 2018 às 19 horas e 40 minutos**, iniciaram a apreciação e a votação da Redação final da PEC nº. 03/2016 e das Emendas Legislativas para admissibilidade e posterior discussão e debate pelo Plenário da Assembleia (fls. 72 a 74 da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016). Paradoxalmente, a PEC restou aprovada pelo Plenário da Assembleia Legislativa antes da sua admissão pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

19. Dessa forma, a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará promulgou a Emenda Constitucional nº. 88 no dia **21 de dezembro de 2016**, a qual altera os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentando os artigos 43 a 49 já transcritos na presente peça, tendo sido publicada também nesse dia no Diário Oficial do Estado, Série 3, Ano VIII, nº. 240. **Assim, em sete dias úteis foi aprovado o Novo Regime Fiscal no Estado do Ceará.**

IV.2.2. Das Violações ao Devido Processo Legislativo Constitucional 1: Inversão de etapas procedimentais e concentração de atos no mesmo dia e com diferença de poucos minutos.

01. Depreende-se da análise dos autos da PEC nº. 03/2016 e das informações sobre a tramitação dessa proposta no site da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará que, **antes da Mensagem** do Governador do Estado, datada de 13 de dezembro de 2016, **já existia movimentação** na tramitação da PEC nº. 03/2016 registrada em 12 de dezembro de 2018 para o Departamento Legislativo, **além de as Emendas Legislativas à PEC nº. 1, nº. 2, nº. 3 e nº. 4 serem datadas de 10 de dezembro de 2016.**

02. Esse fato **comprova** que diversos atos foram realizados **antes** da remessa da PEC com o claro intuito de conceder celeridade extrema, obstando o conhecimento e o debate por todos os cidadãos e interessados.



03. Ademais, a ata da Comissão de Constituição, Justiça e Redação registra que a sessão **ocorreu no dia 21 de dezembro às 19 horas e 40 minutos**. Contudo, os registros revelam que a PEC foi aprovada pelo Plenário da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, supostamente **após a aprovação na citada Comissão, no mesmo dia às 19 horas e 35 minutos**.

04. Como um ato necessariamente posterior de aprovação pelo Plenário pode ocorrer antes do julgamento de admissibilidade da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016? E ainda, como conceber o devido processo legislativo para aprovação de importante modificação constitucional em tão curto espaço de tempo **(sete dias)**?

05. Veja-se, em síntese, as principais violações procedimentais ao devido processo legislativo:

(i) **inversão de atos logicamente posteriores que foram produzidos antecipadamente:**

a) Emendas Legislativas nº. 1, nº. 2, nº. 3 e nº. 4) são datadas do dia 10/12/2018 **antes** do ato inicial da PEC (protocolo da Mensagem do Governador);

b) ata da CCJ mostra que a sessão que deliberou sobre a Emenda Constitucional nº. 03/2016 teve início às 19h40min, mas a documentação sobre a tramitação registra que a proposta teria sido aprovada pelo Plenário antes da apreciação da CCJ, às 19h35min, quando a sessão da CCJ nem tinha começado.

(ii) **superconcentração de atos no mesmo dia, impossibilitando a reflexão, o debate e a participação democrática:**

a) no dia 15/12 foram praticados **cinco** atos de extrema relevância no procedimento legislativo:

1. protocolo do pedido de urgência;



2. recebimento pela CCJ e encaminhamento da mensagem à Procuradoria;
3. recebimento, elaboração e entrega de parecer pela Procuradoria;
4. ato de designação do Relator na CCJ; e
5. elaboração e entrega de parecer na CCJ.

b) já em **21/12**, foram **dez atos sequenciais, quais sejam:**

1. tramitação e recebimento da mensagem na CCJ;
2. elaboração e entrega do parecer da Procuradoria sobre a mensagem;
3. deliberação e aprovação no âmbito da CCJ;
4. interposição de pedido de voto por destaque;
5. análise, deliberação e aprovação do pedido em voto em destaque pelo Plenário da Assembleia;
6. pedido, análise e aprovação da dispensa de interstício;
7. colocação em pauta, discussão, deliberação e **aprovação em 1º turno** pelo Plenário da Assembleia;
8. colocação em pauta, discussão, deliberação e **aprovação em 2º turno** pelo Plenário da Assembleia;
9. Preparação e correção do texto final aprovado e promulgação da proposta; e
10. encaminhamento para publicação da EC nº 88/2016.

06. As graves máculas formais na tramitação da PEC nº. 03/2016 demonstram que **a lógica do devido processo legislativo foi abandonada**, porque atos logicamente posteriores foram produzidos antecipadamente e houve



superconcentração de atos no mesmo dia, o que se traduz no **raso debate** da proposta pelos parlamentares da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará³⁰.

07. Assim, há violações ao devido processo legislativo à luz da Constituição Federal, com nítidos prejuízos ao adequado debate com a sociedade civil, à população cearense e aos órgãos constitucionalmente autônomos, que foram ocasionados pela inversão de atos processuais e desconsideração dos regimes constitucionais de tramitação que apontam para o desvio de poder com atuação fraudulenta³¹.

08. Nesse sentido, Marco Marrafon e Ilton Norberto Robl Filho ensinam que:

(...) doutrina e jurisprudência reconhecem que o devido processo legislativo é uma garantia, do parlamentar e do cidadão, inscrita na cláusula do *substantive due process of law* (art. 5º, LIV da CF/88), envolvendo a correta e regular elaboração das leis.

Para além da tramitação formal, a dimensão substantiva da *due process of law* impõe que o processo legal seja justo e adequado, o que deve ser preservado já na fase de produção das leis.

Por essa razão, o processo legislativo estabelecido na Constituição, inspirado em ideais plurais e democráticos, deve ser obedecido rigorosamente. (...)

³⁰ De acordo com a doutrina Paulo Gustavo Gonet Branco, “Depois de apresentado, o projeto é debatido nas comissões e nos plenários das Casas Legislativas. Podem ser formuladas emendas (proposições alternativas) aos projetos” (BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. **4. Função Legislativa**. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1006).

³¹ Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 5638 – Ceará, o Ministro Celso de Mello apontou com precisão que, no processo legislativo, “comportamentos fraudulentos jamais se presumem. Consequente presunção de legitimidade das deliberações estatais”. (STF, ADI nº. 5.638 – CE, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Plenário, Julgamento em 21/08/2017).



Sabe-se que o controle do tempo no processo legislativo é prática corriqueira. **Contudo, não é admissível que temas relevantes, que deveriam ser intensamente discutidos pelos parlamentares, passem por tramitação ultra célere no Congresso Nacional, impossibilitando um maior debate democrático**³².

09. Em importante precedente da lavra da Eminente Ministra Cármen Lúcia, na atuação como Presidente deste Egrégio Supremo Tribunal Federal, o **procedimento legislativo açodado, similar ao que se verifica no presente caso, também levado a efeito pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará para aprovação de emenda constitucional** (naquele caso, Emenda Constitucional Estadual nº 87, aprovada no mesmo dia 21 de dezembro de 2016) sofreu **rígida reprimenda pela tramitação indevida em regime de urgência com sessões em sequência, sem interregno, que inviabilizaram o debate e a discussão política.**

10. Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.638 - Ceará em que, em sede de medida cautelar (doc. 07, anexo), asseverou a Eminente Ministra:

O estudo da peça inicial da presente ação e do texto normativo sob exame evidenciam a impossibilidade de se postergar a apreciação e decisão do requerimento cautelar, por se demonstrarem os riscos decorrentes do aguardo da providência pela instância natural deste Supremo Tribunal, qual seja, o exame da matéria pelo eminente Ministro Relator e a submissão da questão ao Plenário segundo a sua douta análise e conclusão.

11. A Emenda Constitucional Estadual foi discutida, aprovada e votada em dois turnos no mesmo dia 21-12-2016 e publicada imediatamente em sequência. (...)

³² MARRAFON, M. A.; ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Controle de Constitucionalidade no Projeto de Lei de Conversão de Medidas Provisórias em face dos "contrabandos legislativos"**: salvaguarda do Estado Democrático de Direito. In: FELLET, André; NOVELINO, Marcelo. (Org.). **Constitucionalismo e Democracia**. 1.ed. Salvador - BA: JusPodivm, 2013, v. 1, p. 237 e 239.



12. Portanto, examinados os elementos havidos nos autos, decido sobre o requerimento de medida cautelar, sem a audiência da autoridade responsável pela edição da norma questionada, pela urgência qualificada verificada na espécie.

13. Ressalva feita à alegação de vício de iniciativa na proposta de emenda à Constituição do Ceará, **tem-se que as razões expostas na peça vestibular, fundadas na jurisprudência deste Supremo Tribunal, apresentam densa plausibilidade da tese de inconstitucionalidade do processo legislativo adotado na edição do ato impugnado, em especial no que se refere a sua tramitação em regime de urgência com a sequência de sessões sem interregno na Assembleia Legislativa e com velocidade incomum na tramitação e aprovação da Proposta sem espaço para debate.** (...)

16. Pelo exposto, pela qualificada urgência, defiro a medida cautelar (art. 10 da Lei n. 9.868/1999), para suspender os efeitos da Emenda Constitucional n. 87/2016, do Ceará, na sua integralidade, até novo exame a ser feito pelo insigne Relator, o Ministro Celso de Mello³³.

IV.2.3. Das Violações ao Devido Processo Legislativo Constitucional 2: incompatibilidade do regime de urgência com a natureza própria de Emenda Constitucional e indevida Tramitação e Aprovação da Emenda Constitucional Estadual nº. 88/2016. Ausência de Debate do Projeto nas Comissões e Plenário da Casa Legislativa. Ofensa ao artigo 64, §§ 1º a 4º da Constituição Federal.

01. A regência de um Estado Democrático de Direito³⁴ impõe ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição Federal, especialmente por meio

³³ STF, ADI nº. 5.638 MC / CE, Relator Ministro CELSO DE MELLO, decisão monocrática da Presidente Ministra CÁRMEN LÚCIA, datada de 28/12/2016, publicada em 31/01/2017.

³⁴ CF, “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 [...]”.



do controle abstrato e concentrado de constitucionalidade, conforme artigo 102, *caput*, da Constituição Federal³⁵, que não cede diante da necessária relação harmônica entre os poderes e órgãos constitucionalmente autônomos (art. 2º, CF³⁶).

02. Nesse aspecto, a ordem jurídica vigente impõe respeito à separação dos poderes, aos direitos fundamentais e à legalidade constitucional, além de promover a democracia constitucional³⁷.

03. Infelizmente é comum a violação de normas constitucionais e da estrutura da democracia pela Administração Pública e pelo Parlamento, reclamando dos Tribunais e juízes o devido controle de constitucionalidade de atos normativos violadores de direitos fundamentais e do devido processo legislativo constitucional.

04. Atentos à relevância dessa questão, os Ministros desse Egrégio Supremo Tribunal Federal analisaram com profundidade o devido processo Legislativo na **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 5.127 – Distrito Federal**, tendo a Eminente Ministra Rosa Weber asseverado com propriedade o seguinte:

(...) o processo legislativo é espécie do gênero processo, André Del Negri salienta, escorado em Elpídio Donizete Nunes, que “a extrema sumariedade de seu trâmite pode ocasionar graves consequências por meio da supressão de garantias processuais, levando a um produto final desprovido de legitimidade” (Controle de Constitucionalidade no Processo Legislativo: teoria da

³⁵ “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, [...]”.

³⁶ “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

³⁷ Conforme a doutrina de Augusto Barbera, o constitucionalismo contemporâneo possui algumas características marcantes como: a) o ordenamento jurídico possui fundamento em constituições escritas e rígidas, as quais representam uma decisão soberana do povo, b) os direitos fundamentais e humanos possuem primado valorativo, subordinando os órgãos estatais a esses direitos, c) os direitos dos cidadãos devem ser tutelados e protegidos pelos órgãos estatais, devendo ser garantidos por juízes independentes quando esses direitos são violados pelo próprio Estado e d) o controle judicial de constitucionalidade dos atos normativos deve ser garantido. (BARBERA, Augusto. **Le Basi Filosofiche del Costituzionalismo**. 12 ed. Roma-Bari: Editori Laterza, 2012, p. 4-5).



legitimidade democrática. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 86)³⁸.

05. O entendimento é corroborado pela doutrina de Lenio Luiz Streck e Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, que registram:

“O processo legislativo é o núcleo central do regime constitucional no Estado Democrático de Direito. O processo legislativo, jurisdicional ou administrativo, enquanto conceito renovado – ‘procedimento realizado em contraditório’ (FAZZALARI, 1994; GONÇALVES, 1992) entre os que serão afetados pela decisão a ser assim preparada –, tem, portanto, nesse contexto, um papel fundamental. Nem reduzido a uma mera ritualística ou a um instrumento legitimador de decisões políticas, nem esgotado no momento da decisão”.³⁹

06. Com efeito, a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Estado do Ceará nº. 03/2016 **não** observou o devido processo legislativo, acarretando **sérias** violações ao direito posto.

07. Em especial, a concessão de regime de urgência na tramitação da PEC nº. 03/2016O, violou dispositivos da Constituição Federal, infringindo o devido processo legislativo constitucional.

08. O processo abreviado é de natureza **excepcional**, devendo ser expressamente previsto na Constituição Federal, por acarretar **nítida restrição** aos debates internos e à discussão com os cidadãos, com a sociedade civil e com os Poderes e órgãos estatais afetados, sendo que este “foi introduzido em nosso Direito

³⁸ STF, ADI nº. 5.127 DISTRITO FEDERAL. Redator do Acórdão: Ministro EDSON FACHIN, Plenário. Julgado em 15/10/2015.

³⁹ STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. CANOTILHO, J. Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1119.



pelo Ato Institucional n. 1. Sua chave é a fixação de prazo para a manifestação parlamentar (...)”⁴⁰.

09. De acordo com o artigo 60, inciso II da Constituição Federal⁴¹, o Presidente da República pode apresentar Proposta de Emenda à Constituição. De forma simétrica, previu a Constituição do Estado do Ceará no artigo 59, inciso II⁴², a prerrogativa do Governador do Estado.

10. Por outro lado, **o Chefe do Poder Executivo somente pode requerer a tramitação em regime de urgência de projetos de lei ordinária e de lei complementar, não sendo possível a atribuição de regime de urgência à Proposta de Emenda à Constituição**, conforme se observa nas disposições do artigo 64 da Constituição Federal, *verbis*:

SUBSEÇÃO III

DAS LEIS

Art. 64. A discussão e votação dos **projetos de lei** de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

§ 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

⁴⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 235.

⁴¹ “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] II - do Presidente da República”.

⁴² “Art. 59. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] II – do Governador do Estado;”.



(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 3º A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior.

§ 4º Os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código.

11. Cabe destacar que o regime de urgência, na Constituição Federal, encontra-se contido na Subseção Das Leis, que se inicia no artigo 61, não se aplicando às Emendas Constitucionais, que são previstas no artigo 60 da Constituição Federal.

12. Por outro aspecto, observa-se que mesmo leis ordinárias relevantes, como são os códigos, não podem ser submetidas ao regime de urgência, nos termos do § 4º, do mencionado artigo 64, da Constituição Federal.

13. Ainda que fosse possível a tramitação em regime de urgência da PEC nº. 03/2016 – situação que é de toda inconstitucional – não existiu a aprovação de seu requerimento pelo Plenário da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (fls. 8 – 10 dos autos de PEC nº. 03/2016).

14. O regime de urgência impõe rito extremamente célere, incompatível com deliberações sobre temas sociais e estatais centrais, que exigem o estrito acatamento ao devido processo legislativo constitucional a fim de permitir o debate plural, democrático e participativo.

15. Dessa forma, **o regime de urgência é incompatível com a natureza jurídica própria do regime das emendas constitucionais federais e estaduais**, notadamente quando vilipendia a discussão aprofundada sobre modificações estruturais de um Estado da Federação.



16. Mais grave ainda quando vinculam todos os Poderes instituídos e órgãos constitucionalmente autônomos por 10 (dez) anos sem qualquer deliberação razoável com a sociedade civil, no âmbito do Poder Legislativo e com os órgãos interessados e afetados, como no presente caso.

17. Nesse exato sentido é o entendimento da Ministra Rosa Weber na **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 5.127, in verbis:**

Não se trata em absoluto de apenas de aproveitar o rito mais célere para fazer avançar o processo legislativo, supostamente sem prejuízo. **A hipótese evidencia violação do direito fundamental ao devido processo legislativo – o direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferência, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucionalmente determinado. (...).**

Em termos práticos, os prazos exíguos prejudicam o exame aprofundado e cuidadoso do direito novo proposto e têm como consequência a eventual aprovação de “regras que não seriam jamais aprovadas pelo Parlamento em deliberação normal” (CLÈVE, Clèmerson Merlin. Medidas provisórias. 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Max Limonad, 1999)⁴³.

18. Assim, o descumprimento do processo de formulação da Emenda Constitucional acima não é ato político imune à sindicabilidade judicial, porque, à luz da jurisprudência deste Egrégio Supremo Tribunal Federal, **“a disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente**

⁴³ STF, ADI nº. 5.127 – DF. Redator do Acórdão: Ministro EDSON FACHIN, Plenário, Julgamento em 15/10/2015.



constitucional, pois residem, no texto da Constituição – e nele somente –, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa”⁴⁴.

19. Por essa razão se **impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade formal da Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº. 88, de 2016, por violação ao artigo 64 e §§ 1º ao 4º da Constituição Federal**, diante da indevida tramitação da proposta em regime de urgência, incompatível com a natureza jurídica de emenda constitucional, de modo a impossibilitar o devido debate de tema central para o Estado do Ceará no âmbito do Poder Legislativo.

IV.2.4. Das Violações ao Devido Processo Legislativo Constitucional 3: Ausência de Interstício Mínimo entre os Dois Turnos de Discussão e Votação da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016. Ofensa ao artigo 60, § 2º da Constituição Federal.

01. O artigo 60, § 2º da Constituição Federal dispõe que:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...]

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

02. Sobre o tema, já decidiu este Egrégio Supremo Tribunal Federal:

1. A Constituição Federal de 1988 não fixou um intervalo temporal mínimo entre os dois turnos de votação para fins de aprovação de emendas à Constituição (CF, art. 62, § 2º), de sorte que inexistente parâmetro objetivo que oriente o exame judicial do grau de solidez da vontade política de reformar a Lei Maior. A interferência judicial

⁴⁴ STF, MS nº. 22.690, Relator Ministro CELSO DE MELLO, julgado em 17/04/1997, publicado em 07/12/2006.



no âmago do processo político, verdadeiro *locus* da atuação típica dos agentes do Poder Legislativo, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto da Constituição Federal. Inexistência de ofensa formal à Constituição brasileira.⁴⁵

03. Sem embargos do entendimento exarado por esta Colenda Corte, é **inequívoco** que o modelo de Estado Democrático de Direito é guia interpretativo relevante de todas as demais normas constitucionais, especialmente daquelas que versam sobre a construção de decisões políticas estruturantes.

04. **De outro lado**, não é possível desconsiderar a dicção literal do texto constitucional sem uma razão forte também de matriz constitucional como, por exemplo, aquela pautada em argumentos teleológicos e sistemáticos constitucionais em sentido contrário à literalidade da norma em apreço.

05. Sob esse enfoque, evidencia-se que a **interpretação literal** do mencionado **artigo 60, § 2º, da Constituição Federal** impõe a realização de **efetiva discussão** sobre a Proposta de Emenda à Constituição e depois a votação em cada Casa do Congresso Nacional.

06. **Posteriormente** e em outra sessão, **nova discussão** e votação em **segundo turno**. Registra-se que a norma é repetida pela Constituição do Estado do Ceará, no artigo 59, § 2º⁴⁶.

07. **Por outro ângulo**, sendo a **democracia, o pluralismo e a participação** os fins tutelados por esse dispositivo constitucional, uma **interpretação teleológica** aponta a necessidade de deliberação e votação **em dois turnos formal e**

⁴⁵ STF, ADI 4.425 – DF, Relator Ministro LUIZ FUX.

⁴⁶ “Art. 59. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 2º A proposta será discutida e votada pela Assembleia Legislativa, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos seus membros”.



materialmente diversos, pressupondo assim o debate e a votação em uma sessão e, **depois de um interstício**, outra sessão e votação em segundo turno.

08. Assim, o processo legislativo, principalmente o de Emenda à Constituição, deve permitir a adequada participação do povo por meio dos seus representantes, de modo que **não é constitucional a realização de uma única discussão** no dia 21 de dezembro de 2016 e o registro da existência de dois turnos, como se verifica nos autos da Proposição nº. 003/2016, que tramitou perante a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, conforme descrição minuciosa constante da presente peça de controle.

09. Sobre a adequada interpretação do processo legislativo no Estado Democrático de Direito, já asseverou o Eminentíssimo Ministro Edson Fachin no julgamento da **Ação Direta de Constitucionalidade nº. 5.127**:

Não é possível na ambiência histórica atual sucumbir a argumentos fatalistas que aprisionem as potencialidades democráticas do futuro, negando-as em razão de um modo de agir que demonstra desrespeito sistemático à moldura institucional construída pela Constituição da República. (...)

As regras formais que regulamentam o devido processo legislativo podem ser desveladas em seu pleno potencial democrático, como arcabouço construído mediante escolhas fundamentais da comunidade nos momentos constituintes (feliz expressão cunhada por Bruce Ackerman) de modo a canalizar os futuros julgamentos políticos e as futuras tomadas de decisão.

10. Nessa linha, depreende-se da análise dos autos da PEC nº. 03/2016 que ocorreu utilização abusiva dos elementos do processo legislativo no dia **21 de dezembro de 2016**, porque:



- (i) às **19 horas e 40 minutos**, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação admitiu a tramitação da PEC nº. 03/2016 (fls. 72 a 74 da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016), mas;
- (ii) às **19 horas e 35 minutos**, o Plenário da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará já tinha aprovado essa PEC **alegadamente em dois turnos de votação** (fl. 71 da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016); e
- (iii) no mesmo dia ocorreu a promulgação e sua publicação no Diário Oficial (fls. 75 a 79 da Proposta de Emenda Constitucional nº. 03/2016).

11. Há **clara e evidente violação das regras do devido processo legislativo**. Foi obstado o conhecimento da tramitação de proposta legislativa acerca do Novo Regime Fiscal pelos cidadãos cearenses, Poderes e instituições constitucionais autônomas que foram **impedidos** de participar e influenciar efetivamente de decisão política central tomada pela Assembleia Legislativa do Estado e pela qual são diretamente afetados.

12. Ademais, entender que o debate e a votação podem ocorrer, na prática, em sessão única na Proposta de Emenda à Constituição revela fenômeno referente ao **constitucionalismo abusivo**, o qual se utiliza de instrumentos previstos em constituições escritas para violar e afrontar a democracia constitucional.

13. Na concepção da doutrina de David Landau, o: “constitucionalismo abusivo envolve o uso de mecanismos de alteração constitucional – Emendas à Constituição e Nova Constituição – para minar a democracia”⁴⁷.

14. Em verdade, o constitucionalismo contemporâneo não compactua com a **adoção fraudulenta** de instrumentos constitucionais para obstruir a efetivação do Estado Democrático de Direito, ainda que esse mecanismo seja

⁴⁷ Tradução de LANDAU, David. **Abusive Constitutionalism**. UC Davis Law Review, p. 191, 2013.



intensamente utilizado para tentar justificar medidas contrárias à participação e à fiscalização sobre os Poderes Executivo e Legislativo. Para coibi-lo, demanda-se o **efetivo controle de constitucionalidade em defesa da democracia constitucional**.

15. Por certo, a interpretação constitucional do artigo 2º da Constituição Federal⁴⁸, que reza a independência e a harmonia entre os Poderes instituídos, não se coaduna à insindicabilidade do processo legislativo quando ocorre a violação constitucional.

16. Nas palavras de José Joaquim Gomes Canotilho:

“o ‘processo devido’ começa por ser um processo justo logo no momento da criação normativo-legislativa. Os objetivos da exigência do processo devido não poderiam ser conseguidos se o legislador pudesse livre e voluntariamente converter qualquer processo em processo equitativo”⁴⁹.

17. Assim, deve ser reconhecida a **inconstitucionalidade formal da Emenda Constitucional Estadual nº. 88/2016, por inobservância ao artigo 60, § 2º, da Constituição Federal, diante da ausência efetiva de dois turnos de discussão e votação da PEC nº. 03/2016, considerando a única discussão no dia 21 de dezembro de 2016, com o mero registro da existência de dois turnos** (fl. 71 dos autos da Proposição nº. 003/2016), de modo que a teoria dos atos *interna corporis* não deve possuir o condão de cancelar a desconsideração de regras claras constitucionais que acarretem violação ao núcleo essencial do devido processo legislativo.

IV.3. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL 1. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 60, § 4º, INCISOS III E IV DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INDEVIDA CONCENTRAÇÃO DE PODER AOS

⁴⁸ “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

⁴⁹ CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 494.



PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO ESTADUAL. VIOLAÇÃO ÀS AUTONOMIAS ADMINISTRATIVA, FUNCIONAL E FINANCEIRA DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ (ARTIGO 134, CAPUT E §§ 2º E 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).

01. Dispõe o § 4º do artigo 60 da Constituição Federal⁵⁰ o seguinte:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais. – Grifos nossos.

02. Do contexto jurídico delineado, extrai-se que **o ato impugnado violou o núcleo essencial da separação dos poderes**, cuja importância é assinalada pela doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet e Rodrigo Brandão, para quem:

o “princípio da separação dos poderes tem como premissa um certo pessimismo antropológico: segunda a máxima de Lord Acton, ‘todo poder corrompe’, de maneira que a concentração de todo o poder político efetivo num só órgão colocaria em risco as liberdades individuais, ante o risco do seu exercício abusivo”⁵¹.

03. Sobre o tema, já dispôs a jurisprudência deste Egrégio Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

⁵⁰ A Constituição do Estado do Ceará tem disposição equivalente, *in verbis*: “Art. 59. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] §4º Não será objeto de deliberação a proposta que vise modificar as regras atinentes à alteração constitucional nem aquela tendente a abolir: I – a autonomia dos Municípios; II – o voto direto, secreto, universal, igual e periódico; e III – a independência e a harmonia dos Poderes”.

⁵¹ SARLET, Ingo Wolfgang; BRANDÃO, Rodrigo. In: CANOTILHO, J. Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1134.



“(…) de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas **a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos** cuja preservação nelas se protege”⁵².

04. Conforme descrito alhures, os artigos 42 e 43, *caput* e incisos I a VI, incluídos no Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição do Estado do Ceará (CECE) pela Emenda Constitucional nº. 88/2016, impôs **limites individualizados para as despesas primárias correntes** do Poder Judiciário, do Ministério Público do Estado e da **Defensoria Pública do Estado sem a participação** desse Poder e desses órgãos constitucionais autônomos.

05. Dessa forma, os dispositivos estaduais elencados acarretaram indevida **concentração** de importante poder nas mãos dos Poderes Executivo e Legislativo Estadual, em verdadeira **afrenta ao princípio fundamental da separação dos poderes e do sistema de freios e contrapesos, ensejando, por outro lado, violação aos §§ 2º e 4º do artigo 134, da Constituição Federal, que estabelecem as autonomias funcional e administrativa e a iniciativa de proposta orçamentária para a Defensoria Pública, além de prever a sua independência funcional.**

06. Nesse aspecto, pela edição do ato impugnado, os Poderes Executivo e Legislativo do Estado do Ceará, **exclusivamente** e sem a participação dos entes afetados, estabeleceram **limites para a elaboração de proposta orçamentária** – tema que se revela **expressivo** na seara da **autonomia** das instituições constitucionais e dos Poderes –, nos seguintes termos:

⁵² STF, ADI 2.024 – DF, Relator Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Julgamento: 03/05/2007, Órgão Julgador: Tribunal Pleno.



“II – para os exercícios posteriores, segundo definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, ou 90% (noventa por cento) da variação positiva da Receita Corrente Líquida, ambos para o período de 12 (doze) meses, encerrado em junho do exercício anterior a que se refere à Lei Orçamentária” (artigo 43, § 1º, inciso II, do ADCT da CECE, incluído pela ECE nº. 88/2016).

07. Vedou também a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o total autorizado de despesa primária além dos limites estabelecidos (artigo 43, § 5º, do ADCT da CECE, incluído pela ECE nº. 88/2016).

08. À luz do disposto no artigo 44, *caput*, do ADCT da CECE, incluído pela ECE nº. 88/2016, essa metodologia de imposição de limites para as propostas orçamentárias de todos Poderes e das instituições constitucionalmente autônomas **somente poderá ser revista pelo Governador do Estado, corroborando a violação ao princípio da separação dos poderes com a concentração do poder no Chefe do Poder Executivo Estadual** a partir do sexto exercício do Novo Regime Fiscal.

09. **De outro lado**, o descumprimento dos limites fixados pelo mencionado artigo 43, § 1º, inciso II, do ADCT da Constituição do Estado do Ceará, incluído pela ECE nº. 88/2016, **impõe**, até o retorno das despesas aos limites, diversas **vedações** como, por exemplo:



- I - as vedações de concessão de vantagem, aumento, reajuste e adequação de remuneração,
- II – criação de cargo, emprego ou função que implique despesa,
- III – alteração de estrutura de carreira com aumento de despesa,
- IV – admissão de pessoal, ressalvadas aquelas decorrentes de vacâncias; e
- V – realização de concurso público para admissão** (artigo 45, *caput* e incisos I a V, do ADCT da CECE, incluído pela ECE nº. 88/2016).

10. Tais limitações impostas unilateralmente, sem consideração do contexto constitucional, revelam claramente a violação ao artigo 134, § 2º da Constituição Federal, uma vez que ele prevê expressamente a “autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária” para as Defensorias Públicas Estaduais, além da independência funcional descrita no seu § 4º, com a previsão de aplicação subsidiária do disposto no artigo 93 e no inciso II do artigo 96 da Constituição Federal⁵³.

IV.4. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL 2: VIOLAÇÃO DOS COMANDOS PREVISTOS NA EC. 80/2014 DA CONSTITUIÇÃO. EFICÁCIA JURÍDICA DO ARTIGO 3º, INCISO III;

⁵³ “Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:[...]”; “Art. 96. Compete privativamente: [...] II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169: a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores; b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores; d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;”; “Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”.



ARTIGO 5º, INCISO LXXIV DA CF/88 E DOS DEVERES CONTIDOS NO NOVO ARTIGO 98, CAPUT E § 1º DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO DE 88 PARA GARANTIA DE EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL E GRATUITA AOS NECESSITADOS.

01. Um importante diferencial a ser considerado no caso em apreço diz respeito ao determinado na **Emenda Constitucional nº 80** de 2014 (“**Defensoria para Todos**”) que, além de trazer nova redação para o artigo 134 da Constituição Federal, também promoveu a adição do art. 98 do ADCT em seu artigo 2º, nos seguintes termos:

Art. 2º. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar **acrescido do seguinte art. 98:**

"Art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.

§ 1º No **prazo de 8 (oito) anos**, a União, os Estados e o Distrito Federal **deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais**, observado o disposto no caput deste artigo.

§ 2º Durante o decurso do prazo previsto no § 1º deste artigo, a lotação dos defensores públicos ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional."

02. Nesse contexto, verifica-se, mais uma vez, a inconstitucionalidade da norma impugnada uma vez que ela impossibilita a efetivação do dever constitucional de que “**o número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população**”



(Incluído pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)” (artigo 98, ADCT) e ainda a previsão constitucional de que “no prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais” (artigo 98, § 1º, ADCT), em prejuízo da realidade social do país.

03. Em verdade, o estabelecimento do Novo Regime Fiscal **nega a possibilidade de realização do disposto no artigo 98, § 1º, ADCT da CF/88** e assim **impede** que, por meio da autonomia constitucional da Defensoria Pública do Estado do Ceará, se alcance a concretização do **direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos** (artigo 5º, inciso LXXIV, CF/88).

04. Ora, tanto o artigo 5º, inciso LXXIV quanto o artigo 98, *caput* e § 1º, todos da Constituição de 1988 são normas de eficácia jurídica plena ainda que dotada de eficácia social ou efetividade progressiva, uma vez que apenas se realiza na relação dialética com as condicionantes da realidade social.

05. **Não se pode confundir eficácia jurídica com efetividade.** Isso porque uma norma constitucional que não possui efetividade plena à luz da realidade social, não perde sua eficácia jurídica, traduzida na capacidade de produzir efeitos na ordem constitucional de modo a inibir o legislador de produzir normas que se constituem verdadeiros óbices à progressiva concretização e eficácia social dos direitos fundamentais.

06. Nesse aspecto, é absolutamente claro e evidente que, ao impor limitações drásticas em sua cota orçamentária e financeira, a ECE nº 88/2016 e seu novo regime fiscal são verdadeiros obstáculos que impedem o cumprimento, ainda que progressivo, dos comandos constitucionais contidos no artigo 5º, inciso LXXIV c/c com o artigo 98, *caput* e § 1º, da Constituição de 1988.



07. Quando isso ocorre, a norma é eivada de inconstitucionalidade por violar a eficácia jurídica dos preceitos fundamentais inerentes à realização dos direitos sociais. Isso porque ainda que o artigo 5º, inciso LXXIV c/c com o artigo 98, *caput* e § 1º, da Constituição de 1988 não possua efetividade plena, eles tem assegurada sua eficácia jurídica.

08. Em recente estudo sobre a desigualdade, constatou-se que: “O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. (...) Obtivemos conquistas que merecem ser notadas, mas ainda aquém da concretização de todos os direitos previstos constitucionalmente”⁵⁴.

09. Com efeito, não se questiona que a **estruturação** das Defensorias Públicas para prestar adequadamente o **serviço público de assistência jurídica integral** é mecanismo **essencial** de acesso à justiça e de concretização de direitos **constitucionalmente** previstos.

10. Para tanto, é necessário o **devido respeito** às autonomias constitucionais previstas para essa instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, cuja **relevância** evidencia-se no **comando constitucional** disposto no mencionado artigo 98, do ADCT.

11. Sob essa perspectiva, é valiosa a lição de Tiago Fensterseifer, *verbis*:

O acesso à justiça ou mesmo o acesso aos Juízes e Tribunais configura-se como elemento central de um regime jurídico-constitucional de índole democrática e republicana. (...) O acesso à justiça deve dar-se em condições de “plena igualdade”, o que já direciona a questão para a obrigação do Estado de assegurar, além do acesso ao Sistema de Justiça propriamente dito, o efetivo exercício de tal direito em condições de igualdade, já considerando a necessidade de superação de eventuais

⁵⁴ GEORGES, Rafael; MAIA, Katia. **A Distância que nos Une: um Retrato das Desigualdades Brasileiras.** Oxfam Brasil, 2017, p. 17.



óbices de natureza socioeconômica que possam inviabilizá-lo em determinados cenários político-comunitários pela ótica dos indivíduos e grupos sociais necessitados. (...) A partir de uma leitura atenta do atual regime constitucional e infraconstitucional delineado para a instituição, tem-se a dimensão da importância da Defensoria Pública para a realização do projeto normativo-constitucional de 1988, especialmente no que tange ao objetivo fundamental (art. 3º, III) de trazer para o seio da nossa comunidade político-estatal, em patamar de igualdade e cidadania, os indivíduos e grupos sociais em situação de vulnerabilidade existencial. **E, nesse sentido, o papel a ser desempenhado pela Defensoria Pública é justamente o de tornar acessível às pessoas necessitadas o nosso Sistema de Justiça, mas, acima de tudo, promover a tutela e efetivação dos seus direitos fundamentais, de modo a lhes assegurar nada menos que uma vida digna.**⁵⁵

12. Em especial no caso em apreço, a redução drástica de investimentos trará severo impedimento à realização da exigência constitucional prevista no artigo 98 do ADCT da CF/88 de que haja progressivamente ao menos um defensor público em cada unidade jurisdicional e que o número de defensores públicos em cada região seja proporcional à demanda e à população.

13. Para comprovar essa afirmação, basta considerar que **não há** no Estado do Ceará a promoção da assistência jurídica gratuita em diversas comarcas por problemas estruturais e em razão da ausência de alocação de recursos suficientes pelo orçamento estadual.

14. Nesse sentido, a Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado do Ceará produziu, em junho de 2018, o documento “Impactos da Não Expansão dos Serviços da Defensoria Pública” sendo apresentados os seguintes dados:

⁵⁵ FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria Pública na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 159 e ss.



- (i) “Hoje existe na Defensoria Pública do Estado do Ceará 467 (quatrocentos e sessenta e sete) cargos criados, por lei, sendo que destes 317 (trezentos e dezessete) estão preenchidos e 03 (três) com suspensão de vínculo funcional. Estado do Ceará possui 507 magistrados, 439 membros do Ministério Público”;
- (ii) o Estado do Ceará está “repleto de vulnerabilidades [...], sendo o terceiro no ranking da desigualdade no Nordeste e o sétimo no País”;
- (iii) “O impacto da crescente carência e ausência dos serviços da Defensoria Pública são percebidos no dia a dia [...] em diversas áreas como a atuação na área de família, sucessões, saúde, enfrentamento à violência contra a mulher, habitação e moradia, consumidor, direitos humanos, idoso, saúde, criança e adolescente, execução penal e até nas Cortes Superiores”;
- (iv) “Em 2015, o número de pessoas atendidas diretamente pela Defensoria Pública do Estado do Ceará, consoante dados informados oficialmente ao Tribunal de Contas do Estado, foi de 603.009 pessoas, já em 2016 foram 832.363 pessoas beneficiadas e em 2017 este número aumentou para 931.186”;
- (v) o Ministério da Justiça apontou que é “necessário ao menos um profissional para cada 10.000 (dez mil) pessoas, com mais de dez anos de idade, e, até três salários-mínimos”, assim em “2013 eram necessários 746 membros efetivos para a Instituição, que à época possuía 415 cargos criados em Lei e apenas 293 preenchidos (atualmente o Estado possui 467 cargos criados e 314 preenchidos)”;
- (vi) “no Estado do Ceará possui 139 municípios sem Defensor Público e 10 com trabalho apenas em atuação extraordinária”.



15. O diagnóstico apresentado acima demonstra a necessidade de **AMPLIAÇÃO** da Defensoria Pública do Estado do Ceará para promover o direito fundamental de acesso à justiça, senão com a presença de pelo menos um defensor público por Comarca⁵⁶, com número suficiente de defensores públicos na unidade jurisdicional para atender à efetiva demanda pelo serviço público de assistência jurídica integral, em obediência ao comando do artigo 98 do ADCT, entre outras medidas.

16. De fato, a ECE nº 88/2016 impossibilita o cumprimento da missão constitucional da Defensoria Pública, sendo a imposição do limite de gastos do artigo 43, *caput* e § 1º, inciso II, do ADCT da CECE, incluído pela Emenda Constitucional Estadual nº. 88/2016, **inconstitucional por impossibilitar o exercício adequado da autonomia orçamentária** e institucional da Defensoria Pública do Estado do Ceará, à luz do disposto no **artigo 134, §§ 2º e 4º**, bem como por violar a **eficácia jurídica dos comandos previstos nos artigos 5º, inciso LXXIV c/c com o artigo 98, caput e § 1º, todos da Constituição Federal**.

17. Incide, ainda, em clara violação ao princípio da separação dos Poderes e, portanto, na vedação imposta pelo artigo 60, § 4º, incisos III e IV da Constituição Federal.

18. De outro lado, caso este Egrégio Supremo Tribunal Federal não compreenda como completamente inconstitucional a ECE nº 88/2016 pelas razões expostas acima, o que se aduz por cautela e em caráter subsidiário, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução do texto para fins de excluir a

⁵⁶ Nesse sentido, a Constituição do Estado do Ceará é ainda mais enfática ao estabelecer que “Em todas as comarcas haverá representante da Defensoria Pública, assegurando aos carentes o acesso à Justiça e o respeito a seus direitos à cidadania” (artigo 146, parágrafo único, CECE).



Defensoria Pública do Estado do Ceará do âmbito de incidência normativa do artigo 43, § 9º, o qual possui a seguinte redação:

§ 9º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos nesta Lei:

I – despesas relativas à saúde, inclusive as aplicações mínimas de recursos, no caso do Estado do Ceará, do produto de arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea “a”, e inciso II, da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que foram transferidas aos respectivos Municípios, bem como os critérios de rateio de recursos da União vinculados à saúde destinados ao Estado do Ceará, e do Estado aos seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;

II – despesas relativas à Educação, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se refere o art. 212 da Constituição Federal e art. 216 da Constituição Estadual do Ceará.

19. Com efeito, **ao lado das despesas com saúde e educação, que são centrais para a dignidade concreta dos seres humanos, encontra-se a assistência jurídica integral aos necessitados** e a exigência constitucional de eficácia jurídica do **artigo 5º, inciso LXXIV c/c com o artigo 98, caput e § 1º, todos da Constituição Federal.**

20. Como mencionado, a relevância da função institucional da Defensoria Pública foi devidamente reconhecida pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014, que conferiu nova redação para o *caput* do artigo 134 da Constituição Federal, nos seguintes termos:



“A Defensoria Pública é instituição permanente, **essencial** à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como **expressão e instrumento do regime democrático**, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos **direitos humanos e a defesa**, em todos os graus, judicial e extrajudicial, **dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados**, na forma do **inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal**”.

21. E ainda incluiu no texto constitucional a já referida exigência de defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais da União, dos Estados e do Distrito Federal no prazo de 8 (oito) anos (artigo 98, § 1º, ADCT).

22. Assim, em não sendo acolhida a inconstitucionalidade formal e material integral da Emenda Constitucional Estadual nº. 88/2016 pelos fundamentos jurídicos aduzidos, impõe-se como medida de direito a **declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto** do artigo 43, § 9º, do ADCT da CECE em relação à Defensoria Pública do Estado do Ceará, de modo que as despesas com sua adequada estruturação e prestação de serviços, à luz do disposto no artigo 98, caput e § 1º, do ADCT da Constituição Federal, não se incluam na base de cálculo e nos limites estabelecidos pelo ato impugnado. Isto é, seja declarada a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto de todo entendimento que inclua a Defensoria Pública do Estado do Ceará no âmbito da incidência normativa do citado artigo 43, § 9º, do ADCT da CECE.



IV.5. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL 3: AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA NECESSIDADE, ADEQUAÇÃO E PROPORCIONALIDADE EM SENTIDO ESTRITO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.

01. A genérica e vaga justificativa apresentada na mensagem que levou ao estabelecimento do Novo Regime Fiscal no Estado do Ceará por meio da proposta que levou à aprovação da ECE nº. 88/2016 não traz nenhum estudo, perícia ou comprovação de que as medidas restritivas e vedações tomadas sejam necessárias (em sentido lógico, de que não há outra alternativa possível melhor), adequadas (isto é, aptas a produzir os efeitos desejados) e ainda proporcional em sentido estrito (o que significa dizer que elas deveriam trazer maiores benefícios do que prejuízos à ordem jurídica quando em ponderação com outras normas constitucionais).

02. Daí porque a entrada em vigor da ECE nº. 88/2016 enseja especial desprezo pelos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, reitores da ordem constitucional brasileira.

03. Paulo BONAVIDES ensina que o princípio da razoabilidade é essencial à ordem constitucional, atuando como regra fundamental de apoio e proteção dos direitos fundamentais e de caracterização do novo Estado de Direito⁵⁷.

04. Por meio de suas diretrizes, a elaboração legislativa e a interpretação judicial devem promover uma adequação de sentido entre os **motivos, meios e fins das leis** com os **valores fundamentais da ordem jurídica**, em especial com

⁵⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 14 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.



os meios e fins admitidos e preconizados no texto constitucional (dimensão externa)⁵⁸.

05. Na mesma toada, J. J. Gomes CANOTILHO ensina que a proporcionalidade deve ser aferida:

“entre os fins da autorização constitucional para uma emanção de leis restritivas e o exercício do poder discricionário pelo legislador ao realizar esse fim deve existir uma inequívoca conexão material de meios e fins”⁵⁹.

06. Seus requisitos são i) adequação do meio empregado pelo legislador e pelo intérprete ao fim almejado, interna e externa, ii) princípio da menor ingerência possível (necessidade ou exigibilidade) e iii) a proporcionalidade em sentido estrito, onde se verifica a relação custo-benefício, ou seja, a ponderação entre os danos causados e os resultados a serem obtidos⁶⁰.

07. Ora, as limitações orçamentarias e financeiras impostas à Defensoria Pública do Estado do Ceará por meio da ECE nº. 88/2016 violam os três requisitos, conforme inúmeras razões já elencadas nesta peça exordial:

(i) não restou demonstrado sua adequação à produção de efeitos pretendidos e aderente aos fins constitucionais, até porque em tese deveriam buscar o equilíbrio das contas estaduais com economia de recursos públicos, mas se ignora que os serviços de advocacia dativa no

⁵⁸ *Idem*, p. 227.

⁵⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2004.

⁶⁰ *Idem*.



Estado do Ceará têm alto custo e não estão sujeitos ao Novo Regime Fiscal. Análises demonstram que eles inclusive são mais caros e dispendiosos que o serviço prestado pela Defensoria Pública, conforme levantamentos da Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará nos “Estudos sobre Decisões de Dativos. Casos em Tese e Concretos” (doc. 08, anexo) e o trabalho elaborado pela Associação dos Defensores Públicos do Estado do Ceará – ADPEC intitulado “Constituição Federal, Novo Regime Fiscal e Acesso à Justiça no Ceará: Estudo de Impacto Orçamentário” (doc. 09, anexo);

(ii) não são necessárias, pois há alternativas constitucionalmente adequadas para promover equilíbrio fiscal sem prejudicar a garantia dos direitos fundamentais à assistência judiciária integral gratuita, por meio da Defensoria Pública, não havendo justificativa para a imposição de medidas mais gravosas que a Lei de Responsabilidade Fiscal;

(iii) não sobrevivem ao teste da proporcionalidade em sentido estrito, pois, na ponderação entre bens jurídicos tutelados, ensejam solução mais gravosa à ordem constitucional, uma vez que em nome do suposto e não demonstrado equilíbrio fiscal, impõem obstáculos à concretização do **artigo 5º, inciso LXXIV c/c com o artigo 98, caput e § 1º, além de violar o artigo 134, §§ 2º e 4º, todos da Constituição Federal, dentre outros parâmetros constitucionais *supra* indicados.**

V. DA MEDIDA CAUTELAR *INAUDITA ALTERA PARTE*. DO GRAVE RISCO DE PREJUÍZO INSTITUCIONAL. DO AFETAMENTO DO ORÇAMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA. DO RISCO DE INSEGURANÇA JURÍDICA DA GESTÃO INSTITUCIONAL. DO



SUCATEAMENTO E OBSTÁCULO PERENE PARA AMPLIAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA.

01. Da fundamentação deduzida extrai-se a plausibilidade jurídica (*fumus boni iuris*) de que a Emenda Constitucional Estadual nº. 88/2016 **padece dos vícios de inconstitucionalidade formal e material.**

02. Vale dizer, há plausibilidade na alegação de que a norma impugnada revelou em sua elaboração vícios **intransponíveis** do processo legislativo constitucional, seja porque não contou com a participação da Defensoria Pública do Estado do Ceará na fixação dos limites orçamentários à luz dos entendimentos já assentados por este Egrégio Supremo Tribunal Federal (ADIs nº. 3930 e nº. 5381), seja porque desrespeitou as normas contidas especialmente no § 1º do artigo 64 e no § 2º do artigo 60 da Constituição Federal, ao tramitar de forma **açodada** sob **indevido** regime de urgência e **inobservar** o interstício mínimo exigido para discussão entre os dois turnos de votação de proposta de emenda constitucional.

03. Ainda, há evidente plausibilidade no argumento relativo à **inconstitucionalidade material**, porquanto é **clara** a violação pela Emenda Constitucional nº. 88/2016 à separação dos poderes por **concentração indevida** de poder nas mãos do Chefe do Poder Executivo Estadual, em **inquestionável** violação às **autonomias constitucionalmente previstas** para a Defensoria Pública, de modo a **afetar**, ao fim e ao cabo, a **garantia constitucional** de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados (artigo 5º, inciso LXXIV da CF).

04. Assim, é **manifesta** a afronta ao **artigo 60, § 4º, incisos III e IV da Constituição Federal**, que **inviabiliza** a **expansão** da instituição determinada pelo **artigo 98, caput e § 1º do ADCT**, norma vigente e dotada de plena eficácia jurídica.

05. Restou igualmente demonstrada a clara violação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, haja vista que, à luz desses princípios, a norma



impugnada não atende nenhum dos requisitos necessários para a validade da produção legislativa (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito).

06. **De outro lado, a excepcional urgência** decorre do grave risco de **prejuízos institucionais** decorrentes da aplicação da legislação impugnada e sua **repercussão** imediata no exercício regular das **relevantes** atribuições da Defensoria Pública do Estado do Ceará na defesa dos interesses dos assistidos e necessitados.

07. A Emenda Constitucional Estadual nº. 88/2016 **engessa** indevidamente o orçamento da Defensoria Pública do Estado do Ceará **por dez exercícios financeiros**, sendo que as disposições contidas no Novo Regime Fiscal do Estado do Ceará são **mais gravosas** do que aquelas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101, de 04/05/2000), **sem qualquer justificativa plausível ou razoabilidade**.

08. Fato que se agrava quando se verifica que a análise integral dos autos da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Estado do Ceará nº. 03/2016 revela tão somente um processo legislativo **com atropelos**, sendo que **não há em seu bojo qualquer estudo** que fundamente as **drásticas medidas propostas pelo Governador do Estado do Ceará**, mediante a Mensagem nº. 8.070, de 13 de dezembro de 2016, apresentada à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

09. **Sob outro enfoque**, as **vedações** impostas pelo artigo 45 do ADCT da CECE, incluído pela Emenda Constitucional nº. 88/2016, **inviabilizam** o crescimento determinado pelo § 1º do artigo 98 do ADCT, sobretudo à luz da **situação atual do Estado do Ceará, em que há “139 municípios sem Defensor Público e 10 com trabalho apenas em atuação extraordinária”**, conforme estudo promovido pela Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado do Ceará em junho de 2018, já apontado na presente peça e que antevê os desafios para a concretização do objetivo previsto na Constituição do Estado do Ceará, segundo o qual “Em todas as comarcas haverá



representante da Defensoria Pública, assegurando aos carentes o acesso à Justiça e o respeito a seus direitos à cidadania” (artigo 146, parágrafo único, CECE).

10. A **urgência** se revela, especialmente, porque há muitas Comarcas no Estado do Ceará sem Defensor Público e é necessária a nomeação de 40 (quarenta) defensores por ano para cumprir a meta da Constituição Federal até 2022. Existe concurso público vigente, com possibilidade de convocação de 100 (cem) candidatos aprovados. Todavia esse concurso perde sua validade ao longo do ano de 2019 e, sem a nomeação desses aprovados, um Novo Concurso levará tempo e essa demora impede o cumprimento das metas constitucionais.

11. Além, é preciso dizer, da **urgência da realidade, uma vez que diariamente cidadãos hipossuficientes do Estado do Ceará não contam com a prestação de serviços da Defensoria Pública na busca de seus direitos em face da não nomeação dos concursados já aprovados.**

12. Por fim, estando aprovada a Lei Orçamentária Anual de 2019, as limitações **inconstitucionais** impostas pelo ato impugnado podem impedir, de maneira eminente, suplementações orçamentárias de acordo com o crescimento da arrecadação do Estado, acarretando sérios prejuízos que inibem a expansão determinada pela Constituição Federal, podendo levar ao **atrofiamento** da instituição e da **relevante função social e constitucional** desempenhada pela Defensoria Pública do Estado do Ceará.

13. Desse modo, diante da presença de **iminente e sério risco** de prejuízo institucional, financeiro e orçamentário à Defensoria Pública do Estado do Ceará (*periculum in mora*), bem como sendo **manifesto** que houve desrespeito às normas constitucionais que preconizam a sua autonomia institucional e prerrogativa de participação nas deliberações de lei em questões que a afetem, impõe-se cautelarmente a **suspensão dos efeitos da emenda constitucional estadual impugnada.**



14. Ainda, a circunstância destes autos é daquelas que necessitam da concessão da medida liminar **sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a norma impugnada**, hipótese expressamente prevista no **§ 3º do artigo 10 da Lei nº 9.868/99**⁶¹, em razão da excepcional urgência e da nítida presença do *fumus boni iuris*.

15. Registre-se que este Supremo Tribunal Federal tem conferido **monocraticamente medidas cautelares em ações que envolvem o cerceamento do orçamento, da participação, da prerrogativa de iniciativa de lei e/ou da autonomia das Defensorias Públicas**: ADI 5.381-MC/PR (decisão monocrática do Relator Min. Roberto Barroso, DJe 01/12/2015); ADPF 307-PB (decisão monocrática do Relator Min. Dias Toffoli, DJe 18/12/2013); ADPF 428-MC/RN (decisão monocrática da Relatora Min. Rosa Weber, DJe 01/12/2016); ADPF 435-MC/GO, (decisão monocrática do Relator Min. Dias Toffoli, DJe 07/12/2016); ADI 5.217/MC-PR (decisão do Presidente, Min. Ricardo Lewandowski, DJe 04.02.2015); ADI 5.218/MC-PR (decisão do Presidente, Min. Ricardo Lewandowski, DJe 04.02.2015).

16. A providência cautelar requerida, sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a legislação impugnada, consiste, portanto, em **suspender, imediatamente**, os efeitos da Emenda Constitucional Estadual nº. 88, de 21 de dezembro de 2016, que acrescentou os artigos 43 a 49 ao Ato de Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Ceará, instituindo o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado do Ceará, comunicando-se assim os legitimados passivos (Governador do Estado do Ceará e Assembleia Legislativa cearense), ante a evidência das inconstitucionalidades de

⁶¹ “Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias. [...] § 3º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado”.



natureza formal e material aventadas e o perigo de dano à Defensoria Pública do Estado do Ceará e à sociedade cearense.

17. Não sendo esse o entendimento, requer-se, **em caráter subsidiário, alternativo e sucessivo**:

i) seja concedida medida cautelar liminarmente, para fins de suspender os efeitos dos artigos 43 a 49 da ADCT da CECE, na redação dada pela Emenda Constitucional nº. 88/2016, especificamente em relação à Defensoria Pública do Estado do Ceará ou;

ii) seja concedida medida cautelar liminarmente suspendendo os efeitos dos artigos 43 a 49 da ADCT da CECE, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 88/2016, e excluir do programa normativo as limitações, vedações e sanções relativas aos valores de despesas efetivadas para a nomeação de Defensores Públicos e estruturação da Defensoria para atender os novos defensores nas Comarcas, em atendimento ao determinado no artigo 98, *caput* e § 1º, da Constituição Federal de 1988;

iii) seja concedida medida cautelar liminarmente para sustar os efeitos das vedações e sanções em caso de eventual descumprimento dos limites impostos pela Emenda Constitucional nº. 88/2016 e seu Novo Regime Fiscal.

VI. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

a1) **liminarmente**, a concessão de medida cautelar para o fim de **suspender a eficácia** da Emenda Constitucional Estadual nº. 88, de 21 de dezembro de 2016, que acrescentou os artigos 43 a 49 ao Ato de Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Ceará, **sem a manifestação prévia** dos órgãos ou autoridades das quais emanou a norma impugnada, na forma do artigo 10, §

65



3º da Lei nº. 9.868/99, em razão de ser o caso de excepcional urgência e pela presença do *fumus boni iuris*; ou **subsidiariamente e sucessivamente**:

a2) seja concedida medida cautelar liminarmente, para fins de suspender os efeitos dos artigos 43 a 49 da ADCT da CECE, na redação dada pela Emenda Constitucional nº. 88/2016, especificamente em relação à Defensoria Pública do Estado do Ceará ou;

a3) seja concedida medida cautelar liminarmente suspendendo os efeitos dos artigos 43 a 49 da ADCT da CECE, na redação dada pela Emenda Constitucional nº. 88/2016, e excluir da base de cálculo para incidência das limitações, vedações e sanções as despesas efetivadas para a nomeação de Defensores Públicos, sua instalação e estruturação da Defensoria para atender os novos defensores nas Comarcas, em atendimento ao determinado no artigo 98, *caput* e § 1º, da Constituição Federal de 1988 ou;

a4) seja concedida medida cautelar liminarmente para sustar os efeitos das vedações e sanções em caso de eventual descumprimento dos limites impostos pela Emenda Constitucional nº. 88/2016 e seu Novo Regime Fiscal.

b) sejam a seguir notificados o Governador do Estado do Ceará e o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará para prestarem informações, bem como sejam ouvidos o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, na forma do artigo 8º da Lei nº. 9.868/99⁶²;

c) sejam instados a se manifestar os órgãos interessados, principalmente a Defensoria Pública do Estado do Ceará, na pessoa da Defensora Pública Geral, Dra. Mariana Lobo Botelho de Albuquerque, com endereço na Avenida

⁶² “Art. 8º Decorrido o prazo das informações, serão ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, que deverão manifestar-se, cada qual, no prazo de quinze dias”.



Pinto Bandeira, nº. 1.111, Luciano Cavalcante, Fortaleza, Ceará, CEP: 60.811-170, Telefone: (85) 3101-3434;

d) seja, ao final, **julgada procedente** a presente ação direta de inconstitucionalidade, tornando-se **definitiva a medida cautelar concedida** para o fim de:

d1) declarar as inconstitucionalidades formal e material da Emenda Constitucional Estadual nº. 88, de 21 de dezembro de 2016, que acrescentou os artigos 43 a 49 ao Ato de Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Ceará, em razão de esta norma violar os artigos 3º, inciso III, 5º, inciso LXXIV, 60, §§ 2º e 4º, incisos III e IV, 64, §§ 1º a 4º, 134, §§ 2º e 4º, 99, § 2º da Constituição Federal e 98, *caput* e § 1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT ou;

Ad argumentandum tantum, caso não seja este o entendimento deste Egrégio Supremo Tribunal Federal, em não sendo acolhida a inconstitucionalidade formal e material integral da Emenda Constitucional Estadual nº. 88/2016 pelos fundamentos jurídicos aduzidos, requer:

d2) a declaração de inconstitucionalidade, com redução de texto, especificamente em relação à Defensoria Pública do Estado do Ceará, com a decretação da nulidade do inciso V do artigo 43 do ADCT da CECE, conforme redação dada pela ECE nº 88/2016, de modo excluir da norma a expressão: “V – da Defensoria Pública do Estado” ou;

d3) a aplicação da técnica de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto (parágrafo único, art. 28 da Lei nº. 9.868/99) para fins excluir do programa normativo e, portanto, da base de cálculo dos limites, vedações e sanções os valores relativos a despesas efetuadas com o objetivo de cumprir o disposto no artigo 98, § 1º, do ADCT da Constituição Federal e inerentes à nomeação de novos defensores públicos, sua instalação e a adequada estruturação da Defensoria Pública do Estado do Ceará nas Comarcas.



Por fim, requer que **todas as intimações e publicações** referentes ao processo em curso sejam feitas **exclusivamente em nome das advogadas Isabela Marrafon, inscrita na OAB/DF sob o nº. 37.798 e Tatiana Zenni Guimarães, inscrita na OAB/DF sob o nº. 24.751.**

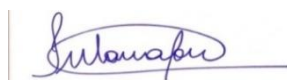
Dá-se a causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Nesses Termos, Pede e Espera Deferimento.

Brasília, 24 de janeiro de 2019.

L. G. GRANDINETTI CASTANHO DE CARVALHO

OAB/RJ 38.607



ISABELA MARRAFON

OAB/DF 37.798

THÁBATA SOUTO CASTANHO DE CARVALHO

OAB/RJ 211.185



TATIANA ZENNI GUIMARÃES

OAB/DF 37.798

BÁRBARA GÓRSKI ESTECHE

OAB/PR 68.777



DOCUMENTOS

1. Estatuto Social
2. Ata de Eleição
3. Ata de Posse
4. Procuração
5. Emenda Constitucional Estadual cearense nº. 88, de 2016
6. Proposição nº. 03/2016
7. Medida Cautelar em ADI nº 5.638-CE
8. “Estudos sobre Decisões de Dativos. Casos em Tese e Concretos”, elaborado pela Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará.
9. Documento intitulado: “Constituição Federal, Novo Regime Fiscal e Acesso à Justiça no Ceará: Estudo de Impacto Orçamentário” elaborado pela Associação dos Defensores Públicos do Estado do Ceará – ADPEC.