

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Procedimento Administrativo de Controle de Constitucionalidade n.
09.2026.00000664-8

Origem: Procuradoria-Geral de Justiça

Norma questionada: Proposta de Emenda à Constituição n. 4/2025

ESTUDO TÉCNICO-JURÍDICO n. 0019/2026/CECCON

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL (PEC). AÇÕES AFIRMATIVAS. CRITÉRIOS EXCLUSIVAMENTE SOCIOECONÔMICOS. VEDAÇÃO DE COTAS RACIAIS OU ÉTNICAS. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. CONTROLE PREVENTIVO. INVIABILIDADE DE ADI CONTRA NORMA EM TRAMITAÇÃO.

Procedimento Administrativo de Controle de Constitucionalidade instaurado para análise da Proposta de Emenda à Constituição n. 4/2025, de autoria parlamentar, que visa a acrescentar o art. 169-A à Constituição do Estado de Santa Catarina.

A proposta estabelece que as políticas de ações afirmativas para ingresso nas instituições públicas estaduais de ensino superior deverão observar critérios exclusivamente socioeconômicos, vedando a adoção de critérios baseados em raça, etnia ou cor. **Inviabilidade de atuação jurisdicional concentrada (Ação Direta de Inconstitucionalidade) em face de projeto de norma ainda em fase de tramitação legislativa.** O controle abstrato pressupõe a existência formal da lei após a conclusão definitiva do processo legislativo, sob pena de indevida interferência entre os Poderes. **Identificação de possíveis inconstitucionalidades materiais caso a proposta venha a ser convertida em norma:** violação à autonomia das universidades. A imposição de critérios de seleção discente por iniciativa externa invade o núcleo de gestão das instituições. Conclusão pela inviabilidade da propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade no atual momento, em razão de a norma estar em fase de produção. **Ressalva-se a existência de inconformidades materiais no conteúdo da proposta quanto à autonomia universitária.**

1. Delimitação do objeto do presente estudo

Cuida-se de Procedimento Administrativo de Controle de

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Constitucionalidade instaurado a partir do SGA de número 2025/041158, o qual “visa oportunizar manifestação do Ministério Público de Santa Catarina a respeito da Proposta de Emenda à Constituição – PEC n. 04/2025, de autoria do Deputado Jessé Lopes.”

À vista das atribuições deste Centro de Apoio Operacional do Controle de Constitucionalidade, a Procuradoria-Geral de Justiça enviou o protocolo administrativo, para que este órgão emitisse o respectivo parecer – naturalmente, no âmbito das atribuições ordinárias de avaliação da viabilidade do manejo de ação direta de inconstitucionalidade. A fim de delimitar o objeto desta pesquisa, transcrevem-se os dispositivos suscitados:

Acrescenta art. 169-A à Constituição do Estado de Santa Catarina, para dispor sobre a adoção de ações afirmativas exclusivamente com base em critérios socioeconômicos nas instituições estaduais de ensino superior.

Art. 169-A. No âmbito das instituições públicas estaduais de ensino superior, as políticas de ações afirmativas destinadas ao ingresso de estudantes deverão observar critérios exclusivamente socioeconômicos.

§1º. É vedada a adoção de critérios baseados exclusivamente em raça, etnia ou cor para reserva de vagas ou concessão de benefícios educacionais.

§2º. As instituições públicas estaduais de ensino superior poderão implementar mecanismos que garantam o acesso de estudantes oriundos de famílias de baixa renda, priorizando egressos de escolas públicas estaduais.

§3º. A regulamentação desta política caberá às universidades estaduais, respeitada a autonomia universitária, desde que em conformidade com o disposto neste artigo.

O presente estudo cuida da incompatibilidade entre a lei ou ato normativo indagado abstratamente em relação às normas constitucionais e a eventual possibilidade da propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, abstraídas outras questões ou reflexos decorrentes de sua aplicação. Isso porque este Centro de Apoio Operacional possui atribuições específicas que implicam reconhecer os limites de sua apreciação temática. **É dizer, a realização desta pesquisa visa ao diagnóstico de viabilidade de controle abstrato da norma, no âmbito da Jurisdição Constitucional, a não esgotar, portanto, o tema.**

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE**2. Fundamentação jurídica*****Sobre a impossibilidade de controle concentrado na atual fase legislativa***

Preambularmente, grifa-se que os Atos n. 244/2019/PGJ e n. 531/2019/PGJ, do Ministério Público de Santa Catarina, dispõem que compete ao Centro de Apoio Operacional do Controle de Constitucionalidade (CECCON) as funções referentes ao controle abstrato da constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais e estaduais, devendo ser verificada possível incompatibilidade entre as respectivas leis ou atos normativos suscitados em relação às normas constitucionais e a eventual possibilidade da propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, abstraídas outras questões ou reflexos decorrentes de sua aplicação. **Grosso modo, põe-se ao papel que a atuação do Centro de Apoio Operacional do Controle de Constitucionalidade – e, como pressuposto lógico, do próprio Ministério Público Catarinense – tem por marco inicial a vigência da norma que se questiona.**

No caso em apreço, busca-se a análise da constitucionalidade do Projeto de Emenda à Constituição n. 4/2025, em fase de tramitação no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, originalmente autuado no 11 de dezembro de 2024 e que, atualmente, pende de avaliação pela Coordenadoria de Expediente da Comissão de Constituição e Justiça – informações disponíveis em <<https://portalegis.alesc.sc.gov.br/proposicoes/zoAB3/tramitacoes>>, acesso em 4 de fev. de 2026.

Quanto ao atual momento da norma, conforme ensina José Afonso da Silva, o “processo legislativo é um conjunto de atos preordenados visando à criação de normas de Direito. Esses atos são: (a) iniciativa legislativa; (b) emendas; (c) votação; (d) sanção e veto; (e) promulgação e publicação”¹. Significa dizer que a norma somente existirá no mundo jurídico e produzirá regularmente seus efeitos após o transcurso de todas as etapas do processo legislativo.

Não por outra razão, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 125, § 2º, ao tratar do controle concentrado de

¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 525.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

constitucionalidade no âmbito estadual, estabelece que somente as leis ou os atos normativos estaduais ou municipais podem ser objeto de questionamento perante o respectivo Tribunal de Justiça, *in verbis*:

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. [...]

§ 2º – Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

Tem-se, portanto, que o “controle abstrato de normas pressupõe, também na ordem jurídica brasileira, a existência formal da lei ou do ato normativo após a conclusão definitiva do processo legislativo”². É necessário, portanto, que tenham sido devidamente editados e estejam produzindo efeitos na órbita jurídica.

Nesse sentido, extrai-se da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. [...] **A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detêm de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso.** Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. **E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico.** 4. Mandado de segurança indeferido. (STF, MS 32033, Rel. Min. Gilmar Mendes, Rel. p/ Acórdão Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. em 20-06-2013. Sem grifos no original)

No mesmo sentido, extrai-se da jurisprudência:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino - CONTEE em face da Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2006, que “altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências”. [...] **Por esta razão, a**

² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1166.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

existência formal da lei ou do ato normativo – ou, no caso, da emenda à Constituição – na ordem jurídica, o que se dá após a conclusão do processo legislativo, traduz pressuposto de constituição válida e regular da relação processual de índole objetiva inaugurada pela ação direta de constitucionalidade. [...] Assim, a proposta de emenda constitucional em tramitação no Congresso Nacional de modo algum se amolda à figura de “lei ou ato normativo” para os fins do art. 102, I, “a”, da Constituição da República e do art. 3º, I, da Lei nº 9.868/1999. (STF, ADI 5669, Rel. Min. Rosa Weber, j. 15/03/2017. Grifou-se)

Assim, considerando a inexistência de controle jurisdicional preventivo, inviável o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face do Projeto de Emenda à Constituição questionado. Como desencadeamento lógico, à vista de ser a ADI o único instrumento disponível ao Ministério Público para provocação do Judiciário, não há, no atual momento, medida judicial à disposição para enfrentar o conteúdo projetado.

Ainda, não se ignore que as posições aqui colocadas por este Centro de Apoio Operacional visam a atender demandas internas do Ministério Público Catarinense, quanto à adoção de medidas de acompanhamento da tramitação legislativa: não são – nem o poderiam ser – instrumentos de assessoria jurídica destinado a orientar a tomada de decisões da atividade legiferante, sob pena de indevida interferência em Poder legitimamente composto.

De toda forma, cogitemos que o conteúdo seja talhado pelo Legislativo Estadual, a resultar na exata redação que se disponibiliza hoje. Nessa hipótese, como já difundido no âmbito do Ministério Público barriga-verde, sobre o tema das cotas, este Coordenador entende haver questões que justificam a interpretação pela inconstitucionalidade da atual redação da PEC n. 4/2025 – apesar, reitere-se, da impossibilidade de manejo de ADI.

Sobre as possíveis inconstitucionalidades da PEC n. 4/2025

De antemão, salienta-se que larga fração dos argumentos aqui desenvolvidos ecoam, pois, aqueles colocados como razões de pedir nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade EPROC/TJSC n. 5005860-43.2026.8.24.0000.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Na referida *actio*, enfrenta-se a constitucionalidade da Lei n. 19.722, de 22 de janeiro de 2026, do Estado de Santa Catarina, a qual dispõe “sobre a vedação da adoção de cotas e outras ações afirmativas pelas Instituições de Ensino Superior Públicas ou que recebam verbas públicas no âmbito do Estado de Santa Catarina”. O entendimento então esboçado foi no sentido da inconstitucionalidade material da indicada lei, porque viola o artigo 169 da CESC, que reproduz o conteúdo do artigo 207 da CRFB, ambos a cuidarem da autonomia das instituições universitárias; no campo formal, por violar o artigo 50, §2º, inciso IV, da CESC, que reproduz o conteúdo do artigo 61, §1º, inciso II, alínea "c", da CRFB, ambos a cuidarem da reserva ao Chefe do Executivo para iniciativa de leis que disponham sobre órgãos da administração pública; e artigo 71, incisos I e IV, alínea "a", que reproduz o conteúdo do artigo 84, incisos II e VI, alínea "a", da CRFB, ambos a cuidarem da competência privativa do Chefe do Executivo para direção e organização da administração pública.

Ademais, a promulgação da lei discutida desencadeou uma série de ações diretas de inconstitucionalidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal (ADIs 7925, 7926, 7927 e 7928), movidas por partidos políticos, pela Ordem dos Advogados do Brasil e por entidades sindicais e estudantis. Inclusive, no âmbito do egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina, autuou-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5003378-25.2026.8.24.0000, autos externos que, ao que consta nos sistemas de consulta processual, têm por principal objeto a constitucionalidade das ações afirmativas no eixo das políticas de cotas raciais, citando como argumento de reforço as questões atinentes à autonomia administrativa das universidades e possíveis vícios formais no ponto da iniciativa legiferante.

Em observância à segurança jurídica e coerência, este Coordenador do Centro de Apoio, ao examinar o tema em duas ocasiões distintas dentro de curto intervalo de tempo, há de manter certo alinhamento com as teses anteriormente esboçadas.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Sobre a autonomia das universidades catarinenses: inconstitucionalidade material

A Constituição do Estado de Santa Catarina, ao tratar das instituições universitárias, não reproduz o comando do artigo 207 da Constituição Federal por mero capricho. O artigo 169 da CESC estabelece que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, as quais devem ser exercidas na forma de seus estatutos e regimentos. A remissão aos atos internos da universidade reforça que a normatização da vida acadêmica, incluídos os critérios de admissão discente, pertence à própria instituição, e não ao legislador. *In verbis*:

Art. 169 As instituições universitárias do Estado exercerão sua autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial na forma de seus estatutos e regimentos, garantida a gestão democrática do ensino através de:

I - eleição direta para os cargos dirigentes;

II - participação de representantes dos diversos segmentos da comunidade universitária nos conselhos deliberativos;

III - liberdade de organização e manifestação dos diversos segmentos da comunidade universitária.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

§ 2º As instituições de pesquisa científica e tecnológica gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, sendo-lhes facultado o disposto no parágrafo anterior.

Compreende-se que a autonomia administrativa está consubstanciada na capacidade de estabelecer as relações com os corpos docente, discente e administrativo. **Ao impor proibição genérica sobre os critérios de admissão de estudantes, a PEC n. 4/2025 tem potencial de invadir o núcleo de gestão, retirando das universidades a capacidade de decidir sobre o perfil de seus quadros de alunos, a rigor de suas visões institucionais e pedagógicas, notadamente, no conteúdo de redação proposta ao novel art. 169-A.**

No histórico de casos concretos, há decisões relevantes do Tribunal de Justiça de Santa Catarina nas quais se afirma a vedação de interferência do

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Poder Judiciário na organização disciplinar e administrativa das instituições de ensino superior, em consonância com o artigo 207 da Constituição Federal e o artigo 169 da Constituição Estadual. Como exemplo:

MANDADO DE SEGURANÇA - ENSINO SUPERIOR - QUEBRA DE PRÉ-REQUISITO - INVIABILIDADE - RESPEITO à autonomia didático-científica das universidades - resolução interna que expressamente condiciona o ingresso em estágio curricular à conclusão de 100% dos créditos até a fase anterior - improcedência mantida. As universidades gozam de autonomia (art. 207 da CF), o que naturalmente se estende às definições curriculares. Se é assim, não havendo na legislação interna alguma previsão de quebra de requisito, não há como pretender que se intervenha em favor do descumprimento de disposição que expressamente condiciona o ingresso em estágio curricular supervisionado à conclusão de outra etapa. Precedentes deste Tribunal de Justiça. Recurso desprovido. (TJSC, Apelação n. 5005104-24.2020.8.24.0039, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Hélio do Valle Pereira, Quinta Câmara de Direito Público, j. 25-08-2020).

Em que pese não se tratar, no caso referido, de hipótese perfeitamente idêntica, sobressai do julgamento o reconhecimento de valores bastante claros pelo Judiciário Catarinense: a afirmação da autonomia em matéria de ingresso e conclusão de etapas curriculares, sem interferência de poder externo. Se os critérios de ingresso em disciplinas compõem o núcleo da autonomia universitária, ininfluenciável por iniciativa externa, é possível inferir, com elevada segurança, que os critérios para seleção discente também são reconhecidos no campo da autonomia universitária e, igualmente, não podem ser objeto de intervenção externa.

O §1º do proposto artigo 169-A (na redação atual) veda qualquer forma de cota ou ação afirmativa baseada exclusivamente em raça, etnia ou cor para reserva de vagas ou concessão de benefícios educacionais. Esta proibição, acredita-se, termina por atingir diretamente a capacidade administrativa da universidade de selecionar seus membros com base em objetivos institucionais, os quais podem, *verbi gratia*, incluir ações afirmativas.

Façamos breve incursão no §3º do proposto artigo 169-A da PEC n. 4/2025: ao prever que “a regulamentação desta política caberá às universidades

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

estaduais, respeitada a autonomia universitária [...]” termina por entregar um mínimo do que verdadeiramente se busca: a norma proposta não reforça, em termos prático-operacionais, a autonomia universitária. Na verdade, cria uma espécie de bolsão hermenêutico, capaz de abrigar quaisquer levantes retóricos em prol de sua constitucionalidade. Ao retirar do administrador universitário a possibilidade de avaliar o modelo de ingresso, a PEC, na verdade, tem potencial de impor uma padronização que ignora as especificidades regionais e sociais de Santa Catarina e os valores relevantes para a instituição universitária. A autonomia administrativa deixa, então, de operar como um escudo contra intervenções indevidas.

Não por outra razão, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 186, reconheceu que as universidades possuem autonomia para adotar o sistema de cotas que considerarem mais adequado para superar distorções sociais históricas. *In verbis*:

Elas [universidades], de um lado, acumulam maior experiência acadêmico-pedagógica, indispensável para o adequado equacionamento da questão educacional; ao mesmo tempo, possuem maior proximidade com a realidade socioeconômica e cultural existente em cada região do vasto território brasileiro. Isso facilita o diagnóstico das deficiências existentes no modelo seletivo tradicional (generalista) e a busca de soluções técnicas necessárias ao seu aperfeiçoamento. [...] Destarte, o que se está a afirmar, bem ao contrário, é apenas que a instituição de sistemas de ação afirmativa prescinde de lei formal, encontrando na previsão constitucional da autonomia universitária (CRFB, 207, caput) a norma jurídica habilitadora da atuação administrativa do Estado. [...] (ADPF 186, Relator: Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 26-04-2012, DJe-205)

A proposta catarinense colide com este entendimento ao estabelecer uma proibição absoluta – notadamente, ao vedar “a adoção de critérios baseados exclusivamente em raça, etnia ou cor para reserva de vagas ou concessão de benefícios educacionais.” A autonomia administrativa garante que a universidade possa ir além de tais critérios se identificar que a exclusão possui matizes étnico-raciais ou de outras naturezas que se compatibilizem com sua missão institucional – grife-se, no âmbito de sua autonomia enquanto unidade de

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

ensino ou mesmo enquanto instituição privada em muitos casos.

São as razões no ponto da autonomia universitária, os quais, no entendimento deste Centro de Apoio Operacional, resultam no entendimento de inconstitucionalidade da atual redação da Proposta de Emenda à Constituição n. 4/2025.

3. Conclusão

Ante o exposto, respeitado o princípio da independência funcional e atentando-se ao caráter não vinculativo deste posicionamento³, manifesta-se este Centro de Apoio Operacional do Controle de Constitucionalidade no sentido da **inviabilidade** da propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Proposta de Emenda à Constituição n. 4/2025, porque inviável o manejo da ação em face de lei em fase de produção. Todavia, ressalva-se que seu conteúdo, na redação atual, apresenta possíveis inconformidades com a Constituição Estadual no eixo da autonomia universitária.

Comunique-se ao órgão solicitante, inclusive por via do sistema SGA, para conhecimento e adoção das providências que entender pertinentes.

Florianópolis, 10 de fevereiro de 2026.

[assinado digitalmente]
ISAAC SABBÁ GUIMARÃES
Procurador de Justiça
Coordenador do CECCON

³ Artigo 55, inciso VI, da Lei Complementar n. 738/2019, e artigo 4º, § 6º, do Ato n. 531/2019/PGJ.