



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Proposta de Emenda à Constituição nº 206/2019

Dá nova redação ao art. 206, inciso IV, e acrescenta § 3º ao art. 207, ambos da Constituição Federal, para dispor sobre a cobrança de mensalidade pelas universidades públicas.

Autor: General Peternelli (PSB/SP)

Relator: Kim Kataguiri (PSL-SP)

A PEC nº 206/2019, de autoria do deputado general Peternelli, altera os art. 206, IV e 207 §3º da Constituição Federal, a fim de permitir que as instituições públicas de ensino possam cobrar mensalidades dos alunos. Os recursos seriam destinados ao custeio das instituições e seria garantida a gratuidade aos alunos que são economicamente desfavorecidos.

A PEC tem o número de assinaturas de apoio necessário. Não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

### II - VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do presente projeto. O mérito será avaliado por comissão especial. Note-se, entretanto, que a análise da constitucionalidade de PEC deve se ater somente à identificação de restrições materiais, formais ou circunstanciais às quais as PECs estão dispostas. Com efeito, se a PEC pretende alterar o



Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguiri  
Anexo IV, 4º andar, gabinete 421  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216589889000>  
dep.kimkatguiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

texto da Constituição Federal, é evidente que o texto que ela propõe é incompatível com o atual texto; do contrário, não seria necessária nenhuma mudança.

Começo, então, pela análise da juridicidade, técnica legislativa e regimentalidade. Noto que a proposta tem juridicidade, porque inova de maneira primária no ordenamento jurídico. Há generalidade (a proposta não trata de uma instituição específica, mas de todas), abstratividade (o texto proposto se destina a situações hipotéticas futuras), novidade (inovação) e imperatividade (o teor do texto é típico de textos normativos). Não há nada que conflite com os princípios gerais de direito.

A técnica legislativa é adequada e está de acordo com a Lei Complementar nº 95.

Regimentalmente, não há óbice. A proposta tem as assinaturas de apoio necessárias para tramitar.

Passo à análise da constitucionalidade.

Não estamos em estado de sítio, estado de defesa ou intervenção federal, o que significa que não há restrição circunstancial para a tramitação da PEC.

Formalmente, a PEC é regular. Ela foi proposta por deputado, com o apoio de um terço dos membros da Casa.

Para fazer a análise material, é necessário analisar se a PEC fere alguma das cláusulas pétreas de que trata o art. 60 §4º. De imediato, descarto a possibilidade da PEC vir a ferir o direito ao voto, porque não trata de matéria eleitoral. Também descarto liminarmente a possibilidade da PEC ferir a separação de Poderes, porque trata de matéria estranha à sua organização.

Entendo que a PEC não fere a forma federativa de Estado. Temos, hoje, instituições públicas de ensino superior federais, estaduais e até municipais. Cada um destes entes poderá, se assim quiser, disciplinar a cobrança de mensalidade, observando a gratuidade garantida aos alunos pobres. A autonomia administrativa e legislativa dos diferentes entes é mantida. O que a PEC faz é alterar a disciplina que a Constituição Federal dá ao ensino público superior, disciplina esta que impõe, em todos os casos, a gratuidade.

A PEC não fere direitos e garantias individuais. Primeiramente, é preciso lembrar que a educação é direito social, e não individual. Direito social não é cláusula pétrea, nem faria sentido que fosse, porque, constituindo os direitos sociais prestações positivas do Estado, é natural que eles sejam modificados e adaptados conforme a situação econômica





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

e social do país se altere. Ao contrário, os direitos individuais, que constituem prestações negativas, não se alteram a depender do desenvolvimento econômico e social do país.

Há mais. A despeito do fato do STF entender que os direitos individuais não são apenas aqueles que constam do art. 5º da Constituição Federal<sup>1</sup>, a norma que garante gratuidade ao ensino superior não visa garantir o direito individual de um estudante específico, mas uma política pública que, como toda política pública, pode ser alterada e adaptada. Se entendêssemos que qualquer política pública garantidora de direitos é direito individual - afinal, mesmo que a política garanta o direito a um grupo, como ocorre no caso em que o direito dos estudantes à gratuidade é garantido, ela sempre garante, ao fim e ao cabo, o direito de um indivíduo - estaríamos defendendo, na verdade, um retrocesso democrático, porque um governo e um Congresso legitimamente eleitos não poderiam alterar dita política, mesmo que uma maioria qualificada (de três quintos) dos representantes do povo assim quisessem. Se assim fosse, uma ideologia - aquela que favorece a dita política pública - estaria protegida de quaisquer mudanças, por mais que tais mudanças fossem feitas pela via institucional e democrática.

Há, na doutrina, quem fale em “vedação ao retrocesso” no que tange aos direitos sociais. Não consta do texto do art. 60 §4º da Constituição Federal que não pode haver “retrocesso” em direitos sociais. Mesmo que admitíssemos, porém, a vedação ao retrocesso, temos que este não é o caso da presente PEC. A uma porque a vedação ao retrocesso só se dá quando o núcleo de um direito é atingido de forma a liquidá-lo, sem que se coloque qualquer outra forma de prestação do direito social. De acordo com Canotilho:

“o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas (...) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa “anulação”, “revogação” ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> STF, DJU, 18 mar. 1994, ADIn 939/DF, Rel. Min. Sydney Sanches:

<sup>2</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 1999.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Não estamos eliminando o ensino público superior, muito menos na modalidade gratuita. A gratuidade continuará existindo, mas será restrita aos alunos que dela precisam.

A duas porque não acredito que a possibilidade de cobrança de mensalidade de alunos que tenham condições de pagar seja retrocesso; pelo contrário, trata-se de prestigiar a regra geral de igualdade - esta sim cláusula pétrea - que determina, no que tange às contribuições das pessoas ao Estado, que cada um contribua de acordo com sua capacidade financeira. Nesse sentido, noto que mesmo um constitucionalista que defende que os direitos sociais são cláusulas pétreas, como o professor Ingo Sarlet, entende que sua prestação pode ser adaptada às circunstâncias. Cito:

“Quanto ao risco de uma indesejável galvanização da Constituição, é preciso considerar que apenas uma efetiva ou tendencial abolição das decisões fundamentais tomadas pelo Constituinte se encontra vedada, não se vislumbrando qualquer obstáculo à sua eventual adaptação às exigências de um mundo em constante transformação<sup>3</sup>”.

Em outro trecho, especificamente sobre o ensino superior, o mesmo renomado jurista - com cujas conclusões sobre a inclusão dos direitos sociais como cláusulas pétreas eu respeitadamente discordo - afirma que o ensino superior gratuito não pode ser defendido como núcleo do direito à educação, ao contrário do ensino fundamental. Diz o autor:

“Já no que concerne ao direito à educação (outro exemplo de direito social prestacional abordado no âmbito desta investigação), o problema da fixação de seu núcleo essencial manifesta-se com particular agudeza, já que este direito fundamental, consoante já demonstrado, se encontra previsto em diversos dispositivos

<sup>3</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, fls. 147





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

constitucionais, constituindo, em verdade, um complexo de posições jurídicas fundamentais da mais variada natureza. De tal circunstância resulta a necessidade de delimitar-se o alcance das reformas constitucionais no âmbito de cada norma especificamente considerada. Assim, deverá buscar-se o núcleo essencial da autonomia universitária (art. 207 da CF), ou mesmo da liberdade de ensinar e aprender (art. 206, inc. II, da CF). No âmbito de um direito à prestação do ensino público gratuito, verificou-se a possibilidade de se reconhecer um direito subjetivo individual ao ensino fundamental obrigatório gratuito em estabelecimentos oficiais de ensino, que, situando-se já num patamar mínimo em termos de exigências sociais, certamente não poderá ser suprimido ou restringido, nem por meio de uma emenda à Constituição, muito menos por lei, o que, no entanto, não nos parece possível sustentar - ao menos não com tanta convicção - relativamente a um direito de acesso ao ensino médio e superior, ainda que concretizado pelo legislador<sup>4</sup>”.

Ainda outro jurista que defende que direitos fundamentais sociais são cláusulas pétreas - posição antagônica à nossa - afirma que apenas o direito ao ensino fundamental (e não superior) gratuito estaria protegido de reformas, por conta da necessidade de se manter um “mínimo existencial”, ou seja, condições mínimas para uma vida digna. Não há dúvidas de que a cobrança de mensalidade de alunos ricos do ensino superior em nada impede que se atinja um “mínimo existencial”; cumpre lembrar que, pelo texto da PEC, os alunos pobres ainda terão direito à gratuidade. O jurista que ora menciono é o ministro Luís Roberto Barroso que, em obra doutrinária, afirmou:

<sup>1</sup> idem, ibidem. pág. 451





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

“Tome-se o exemplo dos direitos sociais. A doutrina contemporânea desenvolveu o conceito de mínimo existencial, que expressa o conjunto de condições materiais essenciais e elementares cuja presença é pressuposto da dignidade para qualquer pessoa. Se alguém viver abaixo daquele patamar, o mandamento constitucional estará sendo desrespeitado. Ora bem: esses direitos sociais fundamentais são protegidos contra eventual pretensão de supressão pelo poder reformador. Também em relação aos direitos políticos, certas posições jurídicas ligadas à liberdade e à participação do indivíduo na esfera pública são imunes à ação do constituinte derivado. E mesmo os direitos difusos, como alguns aspectos

da proteção ambiental, são fundamentais, por estarem direta e imediatamente ligados à preservação da vida

Em suma: não apenas os direitos individuais, mas também os direitos fundamentais materiais como um todo estão protegidos em face do constituinte reformador ou de segundo grau. Alguns exemplos: o direito social à educação **fundamental** gratuita (CF, art. 208, I), o direito político à não alteração das regras do processo eleitoral a menos de um ano do pleito (CF, art. 16) ou o direito difuso de acesso à água potável ou ao ar respirável (CF, art. 225)<sup>5</sup>”.

O núcleo do direito fundamental social à educação é, portanto, a educação gratuita de ensino fundamental, porque é este tipo de educação que permite que a pessoa tenha sua formação básica e ascenda aos outros níveis de ensino. No ensino superior, o aluno já

<sup>5</sup> BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

é adulto e muitas vezes pode conciliar trabalho e estudo. É verdade que há casos de alunos no ensino superior em condição de pobreza - e estes devem continuar a ter o benefício da gratuidade - mas permitir que o Estado cobre mensalidades em cursos superiores dos alunos abastados nem de longe altera o núcleo do direito fundamental social à educação.

Mesmo que adotemos, portanto, a teoria da vedação do retrocesso e que entendamos que os direitos sociais são cláusulas pétreas - o que eu não faço - a presente PEC ainda é plenamente viável.

Não vejo, portanto, qualquer vulnerabilidade ao art. 60 §4º, IV da Constituição Federal, motivo pelo qual afirmo que não há inconstitucionalidade material.

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da PEC 206/2019.

Sala da comissão, 30 de setembro de 2021

Kim Kataguiri

Deputado Federal (DEM-SP) - Relator

