

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 288, DE 2002 (Apenso PL nº 293/2002)

Estabelece a obrigatoriedade de concessão de bolsas de estudo por todas as instituições de ensino enquadradas no art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 e beneficiadas pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Autor: Deputado **OSVALDO BIOLCHI**

Relator: Deputado **JOÃO MATOS**

I - RELATÓRIO

O presente Projeto de Lei Complementar, de autoria do Deputado Osvaldo Biolchi, *estabelece a obrigatoriedade de concessão de bolsas de estudo por todas as instituições de ensino enquadradas no art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 e beneficiadas pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.*

O Art. 1º do Projeto de Lei Complementar nº 288, de 2002, determina que, do montante da venda de serviços e de outras rendas decorrentes da fruição do patrimônio, excetuadas as doações de particulares e o produto da venda de bens do ativo imobilizado, as instituições de ensino anteriormente referidas ficam obrigadas a aplicar:

I - 10% (dez por cento), em bolsas de estudo;

II - 10% (dez por cento), gratuitamente, em programas e ações de natureza assistencial.

As bolsas serão destinadas a alunos comprovadamente carentes e regularmente matriculados, no percentual igual ou superior a 40% dos encargos educacionais cobrados pelas instituições de ensino.

Os alunos serão selecionados por uma comissão de representantes da comunidade escolar. As instituições de ensino enviarão ao MEC e ao INSS relação com os dados pessoais dos alunos beneficiados, no sentido de instruir o processo de acompanhamento e fiscalização do uso dos benefícios fiscais aludidos por parte das autoridades federais.

Na Justificação do projeto de lei complementar o Autor destaca que *"ao obrigarmos que as instituições de ensino apliquem parte do montante, isto é, 10% (dez por cento) da venda de serviços e outras rendas decorrentes da fruição do patrimônio em bolsas de estudo, pretendemos garantir recursos para que os alunos comprovadamente carentes tenham acesso à educação escolar nos diferentes níveis de ensino"*.

Ao projeto de lei sob comento foi apensado o Projeto de Lei Complementar nº 293, de 2002, de autoria dos ilustres Deputados Gilmar Machado e Iara Bernardi, com o objetivo de regulamentar o § 7º do art. 195 da Constituição Federal, relativamente às contribuições sociais de que tratam os artigos 22 e 23 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, devidas pelas instituições de ensino enquadradas no art. 55 da Lei nº 8.212, de 1991.

Em outros termos, a proposição estabelece em seu art. 2º que as instituições de ensino retrocitadas ficam obrigadas a aplicar o equivalente à contribuição calculada nos termos do art. 22 da referida Lei na concessão de bolsas de estudo, no percentual igual ou superior a 50% dos encargos educacionais cobrados pelas instituições de ensino, a alunos comprovadamente carentes e regularmente matriculados.

Os demais dispositivos que integram o referido art. 2º da proposição apensada são redigidos de forma inteiramente coincidente com o que foi estabelecido nos incisos do art. 2º da proposição principal, não trazendo qualquer nova contribuição à matéria aqui tratada.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Como é de ciência ampla, especialmente entre os nobres pares deste Colegiado, o aperfeiçoamento da sistemática de concessão de bolsas de estudo aos estudantes com reconhecidas dificuldades econômicas para ingresso nos cursos regulares de graduação tem sido preocupação recorrente, e de caráter suprapartidário, entre os membros do Congresso Nacional.

Aqui discutimos exaustivamente e aprovamos o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, bem como discutimos e votamos a negociação do Programa de Crédito Educativo, com desdobramentos sempre favoráveis para os estudantes.

O permanente esforço dos parlamentares nas duas Casas Legislativas no aprimoramento do ordenamento jurídico e das normas e procedimentos de operacionalização da concessão de financiamentos ou de bolsas de estudos para o ensino superior foi sempre focado na preocupação de ampliar as chances de ingresso dos alunos, independentemente de sua condição sócio-econômica, nos cursos de graduação oferecidos pelas nossas instituições universitárias e correlatas.

As duas proposições sob exame nesta Comissão não fogem à regra em relação à busca de soluções duradouras para os problemas afetos à ampliação de oportunidades de ingresso de mais brasileiros nos cursos de graduação.

Antes de iniciarmos o exame da proposição principal, pedimos vênias aos nobres pares para tecer comentários sobre o teor do Projeto de Lei Complementar nº 293, de 2002, apensado ao principal.

A proposição, como sabemos, não inova em nada do ponto de vista material o ordenamento jurídico associado à regulamentação do § 7º do art. 195 da Constituição Federal, como reconhecem seus ilustres autores na justificativa da medida.

A providência tomada foi a de simplesmente mudar a estatura formal dos dispositivos anteriormente aprovados no corpo do art. 19 e seus incisos da Lei nº 10.260, de 13 de julho de 2001 – uma lei ordinária -, que diziam respeito exatamente à mesma matéria aqui tratada, inserindo-os agora, sem qualquer

alteração de conteúdo, como adiantamos, em um projeto de lei complementar. A alteração foi motivada por uma interpretação, a nosso ver, incompleta do teor da ADIN nº 2.545-7/DF, de 1º de fevereiro de 2002, relatada pela eminente Ministra do STF Ellen Gracie.

Em seu voto, a Senhora Ministra Ellen Gracie deixou de enfrentar, naquela oportunidade, as alegações de inconstitucionalidade formal, haja vista que o Plenário, no julgamento anterior da matéria a remeteu para a apreciação posterior.

De fato, a regulamentação do § 7º do art. 195 da Carta Magna, se por meio de lei ordinária, como aparentemente indica o próprio dispositivo, ou por meio de lei complementar como advoga forte corrente doutrinária continua sendo matéria não inteiramente pacificada entre os doutos membros da Alta Corte, como podemos verificar nas sábias observações abaixo destacadas do Ministro Moreira Alves em seu parecer sobre a ADIN 2.028-5/DF, onde também a controvérsia foi suscitada. Ensina o Ministro Moreira Alves em seu citado parecer:

“De há muito se firmou a jurisprudência desta Corte no sentido de que só é exigível lei complementar quando a Constituição expressamente a ela faz alusão com referência a determinada matéria, o que implica dizer que quando a Carta Magna alude genericamente a “lei” para estabelecer princípio de reserva legal, essa expressão compreende tanto a legislação ordinária, nas suas diferentes modalidades, quanto a legislação complementar.

No caso, o art. 195, § 7º, da Carta Magna, com relação a matéria específica (as exigências a que devem atender as entidades beneficentes de assistência social para gozarem da imunidade aí prevista), determina apenas que essas exigências sejam estabelecidas em lei. Portanto, em face da referida jurisprudência desta Corte, em lei ordinária.

È certo, porém, que há forte corrente doutrinária que entende que, sendo a imunidade uma limitação constitucional ao poder de tributar, embora o § 7º do artigo 195 só se refira a “lei” sem qualificá-la como complementar – e o mesmo ocorre quanto ao artigo 150, VI, “c”, da Carta Magna-, essa expressão, ao invés de ser entendida como exceção ao princípio geral que encontra no artigo 146, II (“cabe à lei complementar:... II – regular as limitações constitucionais ao poder de tributar”), deve ser interpretada em conjugação com esse princípio para se exigir lei complementar para o estabelecimento dos requisitos a ser observados pelas entidades em causa. ...”

Nada obstante, entendia a Senhora Ministra do STF que no caso em tela, havia uma equivalência de relevâncias, e em que não se alegava contra os dispositivos impugnados apenas inconstitucionalidade formal – lei complementar ou lei ordinária -, mas também, o que é mais relevante, inconstitucionalidade material – ou seja, o desrespeito à imunidade de que gozam as entidades aqui tratadas, por força do que dispõe o art. 195, § 7º, da Constituição.

Ao reproduzir e comentar em seu parecer o *caput* do art. 19 da Lei 10.260/01, cujo teor, em sua essência, foi reproduzido no *caput* do art. 2º do Projeto de Lei Complementar nº 293/02, que obrigava as instituições de ensino enquadradas no art. 55 da Lei nº 8.212/91 a aplicar o equivalente à contribuição calculada nos termos do art. 22 da referida lei, na concessão de bolsas de estudo, no percentual igual ou superior a 50% dos encargos educacionais cobrados pelas instituições de ensino, a alunos comprovadamente, carentes e regularmente matriculados, a Ministra do STF entendia que a legislação ordinária estava, por forma oblíqua, a retirar benefício que a Carta Magna estabeleceu em favor dessas instituições. Sua tese era a de que neste caso, repetia-se o mesmo de situações anteriores, nos quais o Plenário concluiu que “ *a imunidade para a qual a constituição não estabelece limitação em sua extensão o é (limitada) por lei*”.

Conclui a Senhora Ministra do STF que “... *a norma impugnada quando determina que o valor econômico correspondente à exoneração de contribuições seja obrigatoriamente destinado a determinada finalidade está, na verdade, substituindo por obrigação de fazer (conceder bolsas de estudo) a obrigação de dar (pagara a contribuição patronal) de que as entidades beneficentes educacionais estão expressamente dispensadas.*”

Pelas razões acima, pedindo ainda vênias à douta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, por invadir área de competência a ela atribuída, somos forçados a concluir que fica prejudicado o exame nesta Comissão do Projeto de Lei Complementar nº 293, de 2002, especialmente pelo que estabelecem seu art. 2º e os respectivos parágrafos, cujos efeitos foram suspensos por decisão do Plenário do STF, acatando sugestão neste sentido da Ministra Ellen Gracie acima comentada.

Isto posto, resta-nos apreciar o teor do Projeto de Lei Complementar nº 288, de 2002.

De plano, deixamos de examinar a controvérsia a respeito da estatura formal da proposição: se projeto de lei complementar ou projeto de lei

ordinária. Deixamos tal definição para a douta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, a quem cabe dirimir dúvidas desta natureza.

O Projeto de Lei Complementar nº 288, de 2002, procura trazer para o formato de lei basicamente o entendimento, sobre o qual não houve ainda qualquer questionamento por parte das entidades de ensino enquadradas no art. 55 da Lei nº 8.212/93, já explicitado no teor do Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998, que dispõe sobre a concessão de Certificado de Entidades de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

O Decreto nº 2.536/98, no inciso VI de seu art. 3º, obriga as entidades beneficentes de assistência social a aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos vinte por cento da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeira, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares, cujo montante nunca será inferior à isenção de contribuições sociais usufruída.

Nada obstante, não podemos manter na proposição, na forma do substitutivo que estamos apresentando, os parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º de seu art. 2º, uma vez que seu teor é exatamente semelhante ao dos parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do art. 19 da Lei nº 10.260/01, cuja eficácia foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIN 2.545.

Da mesma forma achamos prudente manter a redação dada ao art. 1º pela proposição, por considerá-la um avanço em relação àquela dada ao inciso VI do art. 3º do Decreto nº 2.536/98, especialmente pelo não emprego da expressão *“cujo montante nunca será inferior à isenção de contribuições sociais usufruída”*. Esta expressão parece-nos em desacordo com o que decidiu o STF, ao estabelecer uma relação direta entre o montante da contribuição isenta e seu equivalente no exercício da filantropia a que se refere o art. 195, § 7º, da Constituição Federal.

Deixamos ainda claro no mesmo artigo 1º que estamos tratando de um percentual mínimo a ser aplicado nos dois programas de apoio aos alunos e pessoas carentes, o que não impede, pois de as instituições de ensino ampliarem este percentual.

Reiteramos a iniciativa relevante, urgente e oportuna dos dois projetos em análise ao proporem alternativas para que os alunos comprovadamente carentes tenham acesso e permanência garantidas no sistema educacional.

Diante do exposto, votamos, no mérito, pela aprovação do PL nº 288, de 2002 e do PL 293/02 na forma do Substitutivo que ora apresentamos, ressalvadas as considerações feitas ao projeto apensado, que serão objeto de apreciação pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, nos termos do Regimento Interno desta Casa.

Sala da Comissão, em de de 2004.

Deputado JOÃO MATOS
Relator

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 288, DE 2002 (Apenso PLC Nº 293, de 2002)

Estabelece a obrigatoriedade de concessão de bolsas de estudo por todas as instituições de ensino enquadradas no art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 e beneficiadas pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Do montante da venda de serviços e de outras rendas decorrentes da fruição do patrimônio, excetuadas as doações de particulares e o produto da venda de bens do ativo imobilizado, as instituições de ensino enquadradas no art. 55 da lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 e beneficiadas pela lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, ficam obrigadas a aplicar, no mínimo:

I - 10% (dez por cento), em bolsas de estudo;

II - 10% (dez por cento), gratuitamente, em programas de natureza assistencial.

Parágrafo único. As bolsas de estudo serão destinadas a alunos comprovadamente carentes e regularmente matriculados, no percentual igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) dos encargos educacionais cobrados pelas instituições de ensino.

Art. 2º As instituições de ensino, de que trata o *caput* ficam obrigadas a encaminhar, semestralmente, relatório circunstanciado dos beneficiários

pelos programas a que se referem os incisos I e II, ao Ministério da Educação e ao Ministério da Previdência.

Parágrafo único. O não cumprimento do disposto no *caput* implicará a suspensão temporária do benefício de que trata o art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, nos termos do regulamento.

Art. 3º Esta lei entrará em vigor no ano seguinte ao de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2004.

Deputado **JOÃO MATOS**

Relator