



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 206, DE 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: Deputado GENERAL PETERNELLI e outros

Relator: Deputado KIM KATAGUIRI

I – RELATÓRIO

Trata-se de proposta de emenda à Constituição, de autoria do ilustre deputado General Peternelli, que pretende alterar a Constituição Federal para determinar que as instituições públicas de ensino superior devem cobrar mensalidades, cujos recursos devem ser geridos para o próprio custeio, garantindo-se a gratuidade àqueles que não tiverem recursos suficientes, mediante comissão de avaliação da própria instituição e respeitados os valores mínimo e máximo definidos pelo órgão ministerial do Poder Executivo

Na justificativa, o autor argumenta que “a cobrança de taxa para estudantes que possam pagar redonda em benefício para a própria universidade pública e em nada

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguiiri

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD236539549500>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI
desprestigia a educação superior, uma vez que os docentes que não puderem pagar continuarão usufruindo da gratuidade como – aliás – já deveria ter sido desde o princípio e já estaríamos colhendo melhores benefícios dessas instituições.”

A matéria foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, à qual compete, ao teor dos arts. 32, III, "b", e 202, caput, do Regimento Interno, pronunciar-se, preliminarmente, quanto à sua admissibilidade, apreciando os aspectos de constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa.

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

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A análise da constitucionalidade de PEC deve se ater somente à identificação de restrições materiais, formais ou circunstanciais às quais as PECs estão dispostas.

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.

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguiiri
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD236539549500>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

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 pétreia, 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 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. Apesar do fato do STF entender que os direitos individuais não são apenas aqueles que constam do art. 5º da Constituição Federal, a norma que garante a 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

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguiiri

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD236539549500>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

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”. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 1999)

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

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguiiri

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD236539549500>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

fundamentais tomadas pelo Constituinte se encontra vedada, não se vislumbrando qualquer obstáculo à sua eventual adaptação às exigências de um mundo em constante transformação”. (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. 447)

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 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”. (idem, ibidem. pág. 451)

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguiiri
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD236539549500>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

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:

“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) (BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018)

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

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguiiri

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD236539549500>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

tenha sua formação básica e ascenda aos outros níveis de ensino. No ensino superior, o aluno já 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.

Assim sendo, a PEC nº 206, de 2019, não atenta contra as normas constitucionais, regimentais e legais em vigor, nada obstando, pois, sua livre tramitação neste Colegiado.

Ante o exposto, o parecer é pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 206, de 2019.

Sala das Comissões, 14 de agosto de 2023.

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

Deputado KIM KATAGUIRI

(UNIÃO/SP)

Relator

Apresentação: 14/08/2023 11:25:54.883 - CCJC
PRL 3 CCJC => PEC 206/2019

PRL n.3

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatgui@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Katagui

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD236539549500>



* C D 2 3 6 5 3 9 5 4 9 5 0 0 *