

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA – CCJC**

### **PROJETO DE LEI N.º 731-E, DE 1995**

Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei n.º 731-D, de 1995, que “regulamenta o § 1.º do artigo 213 da Constituição Federal, que dispõe sobre a concessão de bolsas de estudo”.

**Autor:** Senado Federal

**Relator:** Deputado Antonio Carlos Magalhães Neto

### **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO POMPEO DE MATTOS**

Trata-se do substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei n.º 731-D, de 1995, que “regulamenta o § 1.º do art. 213 da Constituição Federal, que dispõe sobre a concessão de bolsas de estudo”.

O relator da matéria nesta CCJC, Deputado Antonio Carlos Magalhães Neto, proferiu parecer pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e redação do projeto.

Ocorre que, como adiante será demonstrado, com a devida vênia do relator, a proposição em exame está eivada de inconstitucionalidades que a impedem de passar pelo crivo desta Comissão.

O dispositivo constitucional em vias de regulamentação, art. 213 da Constituição Federal, está assim redigido:

“Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I – comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1.º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, **para os que demonstrarem insuficiência de recursos**, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade” (Ressaltou-se).

Comentando o referido dispositivo constitucional, JOSÉ AFONSO DA SILVA esclarece que os recursos públicos investidos em Educação serão destinados, em regra, à escola pública, com a seguinte ressalva:

“Faculta-se, por exceção, dirigir recursos públicos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, inclusive por meio de bolsas de estudos **a quem demonstrar insuficiência de recursos**, quando houver falta de vagas e cursos regulares na rede pública na localidade da residência do educando” (Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005, 24.ª ed., p. 840 – Destacou-se).

O primeiro requisito constitucional para a concessão de bolsas de estudo, como acima destacado, está na demonstração da “**insuficiência de recursos**” pelo interessado.

O substitutivo em apreço, fugindo da dicção constitucional, em seus arts. 1.º e 5.º, assim dispõe:

“Art. 1.º A concessão de bolsas de estudo prevista no § 1.º do art. 213 da Constituição Federal, que beneficia os **estudantes carentes** que a rede pública de ensino não está em condições de atender, obedecerá o disposto nesta Lei.”

“Art. 5.º Para os efeitos desta Lei, considera-se **carente** todo estudante cuja renda familiar esteja abaixo do limite de isenção do Imposto sobre a Renda.

Parágrafo único. Em casos excepcionais, igual benefício fica assegurado ao estudante de renda familiar maior, uma vez provado que sua situação econômica não lhe permite arcar com o custeio do ensino privado”.

Em vez de exigir a comprovação da “**insuficiência de recursos**”, como consta do dispositivo constitucional a ser regulamentado, a proposição fala em “**estudante carente**”, o que em si já constitui afastamento dos parâmetros da Lei Maior, para contemplar universo de estudantes mais amplo do que o previsto constitucionalmente.

Mas a proposta vai ainda mais longe ao estabelecer como teto de renda familiar para a concessão da bolsa de estudos o limite de isenção do Imposto sobre a Renda. Hoje, este limite está em **R\$ 1.313,69 (mil trezentos e treze reais e sessenta e nove centavos)**, como dispõe o art. 1.º da Medida Provisória n.º 340/2007.

Aliás, o substitutivo é mais abrangente, ao dispor no parágrafo único do art. 5.º que a renda da família do estudante bolsista poderá ser maior que o limite de isenção do IR, “uma vez provado que sua situação econômica não lhe permite arcar com o custeio do ensino privado”. Assim, segundo o substitutivo, quem ganha abaixo do limite de isenção estaria automaticamente contemplado pela bolsa. E quem ganha acima, poderia vir a ser contemplado, se comprovada situação econômica que não lhe permite pagar o ensino privado. Na hipótese do parágrafo único, deveria haver, pelo menos, uma restrição, como por exemplo: “uma vez provado que sua situação econômica não

lhe permite arcar com o custeio do ensino privado, **sem prejuízo do sustento da família**".

Enfim, embora não seja uma renda alta, é evidente que há famílias, por exemplo, cuja renda chega a R\$ 1.300,00, que portanto estão isentas do IR, mas que têm recursos suficientes para pagar escola particular para o filho ou a filha. Nisso reside a primeira inconstitucionalidade do substitutivo em exame: segundo o disposto no art. 5.º, poderia vir a ser concedida bolsa de estudos a aluno com renda familiar suficiente para o pagamento de ensino privado.

Para evidenciar o quanto esse limite está acima do razoável, basta verificar os limites estabelecidos para a concessão de bolsas no âmbito do PROUNI – Programa Universidade para Todos:

**“Quais são os tipos de bolsa oferecidos?**

**• Bolsa integral:**

para estudantes que possuam renda familiar, por pessoa, de até um salário mínimo e meio (R\$ 525,00).

**• Bolsa parcial:**

50% - para estudantes que possuam renda familiar, por pessoa, de até três salários mínimos (R\$ 1.050,00).

25% - para estudantes que possuam renda familiar, por pessoa, de até três salários mínimos (R\$ 1.050,00), concedidas somente para cursos com mensalidade de até R\$ 200,00".

(fonte: [http://prouni-inscricao.mec.gov.br/prouni/inf\\_est.shtm#1](http://prouni-inscricao.mec.gov.br/prouni/inf_est.shtm#1)).

Verifica-se, portanto, que os arts. 1.º e 5.º, parágrafo único, ultrapassam o limite estabelecido pela Constituição, que restringe a concessão de bolsas a estudantes que comprovem “insuficiência de recursos” para custear o ensino privado, e não apenas “carência de recursos”, como consta do substitutivo ora inquinado de inconstitucional.

Outra inconstitucionalidade do substitutivo está no art. 2.º, que assim estabelece:

“Art. 2.º. As bolsas de estudo destinam-se ao custeio dos encargos educacionais legalmente cobrados aos usuários pelas instituições de ensino comunitárias, confessionais e filantrópicas, mantidas pela iniciativa privada.

Parágrafo único. Os encargos legalmente cobrados a que se refere o *caput* poderão ser reduzidos por negociação entre o poder público e a instituição de ensino”.

Mais uma vez o substitutivo extrapola os limites da regulamentação, pois o *caput* do art. 213 da Lei Máxima a ser regulamentado restringe mais que o substitutivo, pois permite a transferência de recursos apenas às instituições de ensino comunitárias, confessionais e filantrópicas que preencham, simultaneamente, estes requisitos : (i) comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; e (ii) – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

Evidente, portanto, que também o art. 2.º do substitutivo contraria o texto constitucional ao permitir a transferência de recursos a instituições privadas não contempladas pelo art. 213 da Constituição Federal.

Como visto na lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA acima transcrita, a regra geral é no sentido de que os recursos públicos investidos na Educação sejam aplicados nas escolas públicas. Excepcionalmente, a Lei Maior admite a transferência de recursos públicos para instituições de ensino comunitárias, confessionais e filantrópicas, desde que preenchidos os requisitos constitucionais acima referidos. O substitutivo em análise, no entanto, distancia-se do comando constitucional, permitindo a transferência de recursos para instituições privadas em situações não admitidas pela Lei Maior.

É sabido que as exceções aos preceitos constitucionais devem ser interpretadas restritivamente. Assim, a norma regulamentadora não pode admitir outras hipóteses de transferência de recursos públicos para instituições de ensino privadas além daquelas rigorosa e expressamente previstas no texto constitucional.

Uma vez demonstrada a inconstitucionalidade dos art. 1.º, 2.º e 5.º do substitutivo em apreço, que conformam a espinha dorsal do substitutivo em foco, todas as demais disposições da proposição devem ser igualmente reputadas inconstitucionais, pois estão intrinsecamente relacionadas àquelas, configurando-se a chamada inconstitucionalidade por arrastamento, assim definida pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 3645/PR, Rel.: Min. ELLEN GRACIE, DJ 1.º/9/06):

“6. Constatada a ocorrência de vício formal suficiente a fulminar a Lei estadual ora contestada, reconheço a necessidade da declaração de inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento de sua respectiva regulamentação, materializada no Decreto 6.253, de 22.03.06. Esta decorrência, citada por CANOTILHO e minudenciada pelo eminente Ministro Celso de Mello no julgamento da ADI 437-QO, DJ 19.02.93, ocorre quando há uma relação de dependência de certos preceitos com os que foram especificamente impugnados, de maneira que as normas declaradas inconstitucionais sirvam de fundamento de validade para aquelas que não pertenciam ao objeto da ação. Trata-se exatamente do caso em discussão, no qual “a eventual declaração de inconstitucionalidade da lei a que refere o decreto executivo (...) implicará o reconhecimento, por derivação necessária e causal, de sua ilegitimidade constitucional” (voto do Min. Celso de Mello na referida ADI 437-QO). No mesmo sentido, quanto à suspensão cautelar da eficácia do ato regulamentador, a ADI 173-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.04.90.”

Em face do exposto, voto pela inconstitucionalidade do substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei n.º 731-E, de 1995.

Sala da Comissão, em 19 de março de 2007

Deputado POMPEO DE MATOS