

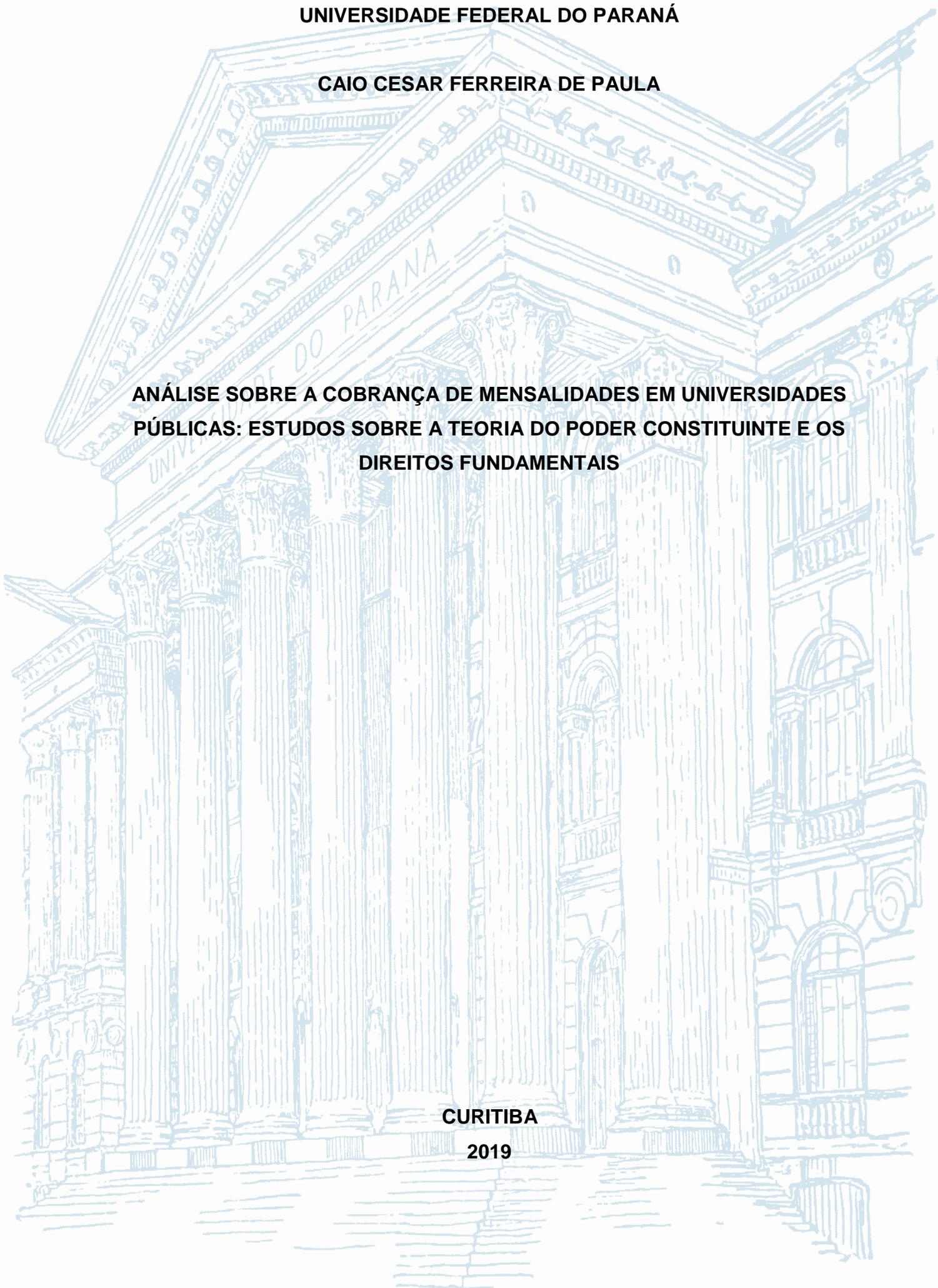
**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**CAIO CESAR FERREIRA DE PAULA**

**ANÁLISE SOBRE A COBRANÇA DE MENSALIDADES EM UNIVERSIDADES  
PÚBLICAS: ESTUDOS SOBRE A TEORIA DO PODER CONSTITUINTE E OS  
DIREITOS FUNDAMENTAIS**

**CURITIBA**

**2019**



**CAIO CESAR FERREIRA DE PAULA**

**ANÁLISE SOBRE A COBRANÇA DE MENSALIDADES EM UNIVERSIDADES  
PÚBLICAS: ESTUDOS SOBRE A TEORIA DO PODER CONSTITUINTE E OS  
DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Artigo apresentado à disciplina TCC II como requisito  
parcial à conclusão do Curso de Direito, Setor de Ciências  
Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Wunder Hachem

**CURITIBA**

**2019**

# TERMO DE APROVAÇÃO

CAIO CESAR FERREIRA DE PAULA

## ANÁLISE SOBRE A COBRANÇA DE MENSALIDADES EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS: ESTUDOS SOBRE A TEORIA DO PODER CONSTITUINTE E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Artigo científico aprovado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

---

Prof. Dr. Daniel Wunder Hachem  
Orientador – Departamento de Direito Público – UFPR

---

Profª Drª Eneida Desiree Salgado  
Departamento de Direito Público – UFPR

---

Prof. Msc. Luzardo Faria  
Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar

Curitiba, 4 de Dezembro de 2019

À minha esposa Caroline, minha inspiração.  
À meus pais Hélio e Ivone e meu irmão Junior, pelos ensinamentos.  
À Rose e Eduarda, por me apoiarem sempre  
À meus amigos da Sanepar pelo amparo quando precisei.

# **ANÁLISE SOBRE A COBRANÇA DE MENSALIDADES EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS: ESTUDOS SOBRE A TEORIA DO PODER CONSTITUINTE E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Caio Cesar Ferreira de Paula

## **RESUMO**

O presente trabalho examinou a viabilidade de alteração constitucional para implementação de cobranças de mensalidades em universidades públicas, sob a luz da teoria dos direitos fundamentais, analisando se a cobrança em instituições públicas de ensino superior está protegido pelo sistema de limitação material de emendas constitucionais. Ademais foi analisado os benefícios e desvantagens que a limitação da gratuidade pode ensejar.

Palavras-chave: Alteração constitucional. Cobranças de mensalidades. Universidades públicas. Direitos fundamentais .

## **ABSTRACT**

This paper aims to examine the feasibility of constitutional amendment for the implementation of tuition fees in public universities, in the light of the theory of fundamental rights, analyzing whether charging in public higher education institutions is protected by the system of material limitation of amendments. constitutional. In addition it will be analyzed the benefits and disadvantages that the limitation of gratuity can bring.

Keywords: Constitutional amendment. Tuition charges. Public universities. Fundamental rights.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 LIMITES AO PODER DE REFORMA DA CONSITUIÇÃO.....	8
3 A DISCUSSÃO NO CONGRESSO NACIONAL SOBRE A MUDANÇA DO SISTEMA DE GRATUIDADE DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR.....	13
4 VANTAGENS E DESVANTAGENS DE UM SISTEMA DE COBRANÇA PELOS SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	17
5 CONCLUSÃO.....	21
REFERÊNCIAS.....	22

## 1 INTRODUÇÃO

A realidade da educação no Brasil é preocupante e reflexos negativos podem ser averiguados nas instituições oficiais de ensino superior. Sucessivos cortes orçamentários, ocorridos ao longo dos últimos anos<sup>1</sup>, têm inviabilizado, não apenas atividades de natureza acadêmica, como extensão e pesquisa, mas também serviços essenciais de manutenção, como limpeza das dependências e segurança. Diante deste cenário alarmante, se faz necessário o debate sobre as possibilidades de melhoria. Nesse contexto, é relevante a discussão sobre a cobrança de mensalidades em universidades públicas, como alternativa para uma nova fonte de receita. Porém, é imprescindível avaliar as consequências jurídicas e sociais de tal mudança.

Examinando a Constituição de 1988 é possível identificar que a gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais é garantida<sup>2</sup>. Portanto sob a égide do ordenamento jurídico brasileiro, a cobrança de mensalidade em universidades públicas apenas seria possível por meio de reforma constitucional, processo este que demanda uma análise ampla de seus efeitos práticos e que possui limitações. Estes podem ter natureza formal, circunstancial e material.<sup>3</sup>

Para José Afonso da Silva, [...] “mudança formal da Constituição, por ser nesta regulada, é, pois, um processo regrado e sujeito a limitações. Vale dizer, o poder de reforma da Constituição se caracteriza como uma competência constitucional, atribuída, no sistema brasileiro, ao Congresso Nacional. É uma faculdade constituinte, porque elabora norma constitucional.” [...]<sup>4</sup>.

A natureza circunstancial tem relação com os períodos de vulnerabilidade que o

---

1 Disponível em :<https://g1.globo.com/educacao/noticia/90-das-universidades-federais-tiveram-perda-real-no-orcamento-em-cinco-anos-verba-nacional-encolheu-28.ghtml> acesso em 09/07/2019

2 Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

3 CALCINI, Fábio Pallaretti. **Limites ao Poder de Reforma da Constituição: o embate entre as gerações**. São Paulo: Millennium, 2009, p.63.

4 SILVA, José Afonso da. **Poder Constituinte e Poder Popular (estudos sobre a Constituição)**. 1ª ed.

Estado pode enfrentar, nos quais a Constituição não pode ser alterada, como estado de intervenção militar, por exemplo.

A limitação material refere-se aos conteúdos considerados tão importantes que não podem ser objeto de reforma. Estes estão elencados no artigo 60 da CF, nas chamadas cláusulas pétreas. Dentre as matérias que não podem ser objeto de reforma, cabe ressaltar o inciso, IV, do referido artigo, o qual trata das garantias individuais. Seria o direito ao ensino público gratuito uma garantia individual, a qual não poderia sofrer nenhum tipo de alteração constitucional? Para esta questão foi debruçado a doutrina específica sobre a matéria.

No presente estudo foram analisados impactos sociais que a reforma constitucional com a cobrança de mensalidades poderá produzir. Se tal reforma traria benefícios sociais ou se caracterizaria como empecilho para que estudantes de baixa renda, hoje tão presentes nas universidades públicas, continuem a ter oportunidades de acesso. Foi feita pesquisa por meio de artigos científicos sobre os casos de países nos quais é instituída a cobrança de mensalidade, analisando em especial o caso estadunidense.

Também foi abordada a análise da possibilidade de um sistema que busque isonomia nas cobranças, pensando em uma metodologia que prestigie a renda de cada aluno. Foi realizada pesquisa sobre a viabilidade de tal sistema, pensando num modelo de pagamentos de acordo com a renda familiar de cada acadêmico, exigindo-se apresentação de documentação comprobatória de renda.

A abordagem foi realizada com fundamento em artigos científicos produzidos com temática semelhante, bem como foi feito estudo doutrinário, nos campos do direito constitucional, administrativo e tributário, buscando argumentos que dialoguem com o presente estudo.

Foi examinado, inicialmente, a teoria da reforma constitucional, a fim de verificar a legitimidade de criação de emenda constitucional que institua a cobrança de mensalidades em universidades públicas.

Pesquisas por intermédio de artigos científicos foram implementadas com o escopo de levantar dados mais específicos, os quais demonstrem empiricamente as mazelas enfrentadas pelos estudantes em universidades no Brasil e Estado Unidos.

O levantamento de dados sobre relevantes propostas apresentadas de emenda a Constituição brasileira foi realizado para aprimorar o debate.

## **2 LIMITES AO PODER DE REFORMA DA CONSITUIÇÃO**

Conforme Paulo Bonavides<sup>5</sup>, no século XVIII, o absolutismo dos reis, sustentado por um ideal de poder legitimado pelo divino começa a atenuar dando lugar à corrente mais racional e antropocêntrica do Iluminismo. Nesse período se consolida o Estado de Direito, regime no qual o Estado é submetido às leis. Nesse contexto, as teorizações sobre o Poder Constituinte ganham um papel de relevância.

A população passa a ter uma função mais participativa, diferentemente do período no qual devia receber as ordens do monarca sem realizar qualquer questionamento. A legitimação das escolhas políticas e jurídicas é alicerçada na vontade do povo. O poder constituinte se consolida como ferramenta de voz da sociedade, por meio de uma democracia representativa. Neste sentido Paulo Bonavides:

Esse poder novo, oposto ao poder decadente e absoluto das monarquias de direito divino, invoca a razão humana ao mesmo passo que substitui Deus pela nação como titular da soberania, Nasce assim a teoria do poder constituinte, legitimando uma nova titularidade do poder soberano e conferindo expressão jurídica aos conceitos de soberania nacional e soberania popular.

Oportuno ressaltar as ideias de Emmanuel Joseph Sieyès, pensador francês do século XVIII, o qual tratou sobre a liberdade do indivíduo. Para o autor, esta é anterior a

---

5 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.141.

criação de qualquer norma. O detentor do poder de criação da nova Constituição é a nação, a qual detém a vontade consciente da existência política. O poder constituinte, para Sieyès é posterior a própria Constituição, sendo aquele o fator que legitima a criação desta<sup>6</sup>. Nação, para o teórico francês, não é observada como corpo sociológico, mas como um Terceiro Estado, sendo cada indivíduo parte de um todo<sup>7</sup>.

Com o advento de um novo Estado, ou de uma nova forma de governo, ou com a consolidação de uma nova ordem política, nasce a essencialidade de criação de uma nova ordem jurídica. A lei máxima de um Estado representa os valores e os anseios de uma dada sociedade, por esta razão, quando de uma mudança estrutural do corpo social, associa-se a criação de uma nova Constituição.

O poder de criar uma nova Constituição é chamado de Poder Originário. Em Estados democráticos, tal qual o Brasil, esta competência é atribuída à assembleia constituinte, esta composta por membros do congresso nacional, os quais têm a legitimidade para decidir as normas que melhor atendem os interesses de toda sociedade.

Grande parte da doutrina sustenta que o poder originário tem por características, ser inicial, autônomo e incondicionado.<sup>8</sup> Inicial, pois cria uma nova ordem estatal, fundando novas normas essenciais; autônomo no sentido de liberdade de criar as próprias normas; incondicionado, pois *prima facie*, não se sujeita a limitações, desde que não ofenda princípios éticos, morais e políticos e jurídicos de uma dada sociedade.

O poder reformador é o poder de realizar mudanças constitucionais, sem que exista a necessidade de convocar uma nova assembleia nacional constituinte. Vale dizer, vem a ser o comando de edição de novas normas constitucionais. As relações sociais são bastante complexas e tendem a se modificar com a passagem do tempo. Destarte, o Direito deve acompanhar estas modificações. O operador do Direito deve estudar o Direito e o real, a fim de que as normas jurídicas possam dar uma resposta a contento às mudanças sociais.

O papel do poder reformador é dar a melhor resposta jurídica para situações fáticas, com a finalidade de atender os novos anseios de uma dada sociedade. Uma constituição editada em um determinado contexto social pode sofrer defasagem em virtude de

---

6 VERONESE, Osmar. **Constituição reformar para que(m)?** Porto Alegre: Livraria do advogado, 1999, p.35.

7 AFONSO, José Afonso da. **Poder Constituinte e Poder Popular (estudos sobre a Constituição)** 1ªed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.83-84.

8 *Ibid.*, p.39.

mudanças provocadas pela alteração do pensamento ético, moral e histórico. Somente com a reforma é possível instituir mudanças que atendam novos interesses do corpo social.

Por ser rígida, a Constituição Federal possui procedimentos complexos para alteração, sendo necessária a aprovação de 3/5 dos senadores e deputados em votação de dois turnos<sup>9</sup>. Além de possuir um procedimento rigoroso, a emenda constitucional está submetida a determinados limites, os quais estão elencados no artigo 60<sup>10</sup>:

Há algumas formas de classificação dos limites de reforma constitucional, a mais difundida pela doutrina é categorização em limite temporal, formal, circunstancial e material.<sup>11</sup>

O limite temporal não é habitual no direito brasileiro. Se dá quando a própria Constituição estabelece um prazo para que seja possível sua modificação. Um exemplo é a Constituição do Império, pela qual se determinou o prazo de 4 anos para que pudesse

---

9 FERNANDES, Gonçalves Bernardo. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. : Editora LusPodivm, 2013, p.38-39.

<sup>10</sup> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

11 BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**, Os conceitos fundamentais e a construção de novo modelo.4ª ed. : Saraiva, 2013. p.240

ser reformada.<sup>12</sup>

O limite formal tem relação com a forma estabelecida em lei para que a emenda seja aprovada. Quando não respeitado o quórum de 3/5 dos membros do congresso para aprovação, ou não observado os dois turnos de votação, considera-se como emenda formalmente inconstitucional.

O limite circunstancial diz respeito aos períodos nos quais a emenda não pode ser realizada, visando o óbice a comportamentos realizados de maneira arbitrária, para que a Constituição não seja alterada em momento de fragilidade do país.

Não poderá a Lei máxima ser alterada em situação de intervenção militar, estado de sítio ou estado de defesa. Momentos de manifesta vulnerabilidade, o qual não poderá ser usado como oportunidade para aprovar normas nefastas.

O limite material diz respeito aos tópicos que não podem ser objeto de alteração constitucional. Alguns valores são tão elementares, a ponto de serem protegidos contra emendas. Sobre este assunto é relevante uma análise mais aprofundada, em virtude de sua relação com os direitos fundamentais e os direitos sociais, o que se fará nos próximos parágrafos.

É inegável a necessidade de alteração constitucional, para que não ocorram defasagens em relação às mudanças sociais, uma Constituição elaborada em um determinado período histórico não pode se perpetuar sendo imposta à gerações futuras<sup>13</sup>, porém é determinante que se respeite um núcleo fundamental da Constituição. Ingo Sarlet, citando Rawls, fala em “elementos constitucionais essenciais”, os quais tem relação com as escolhas fundamentais do legislador constitucional.<sup>14</sup> Estes elementos são oriundos de valores consolidados ao longo do tempo pelo legislador constituinte e devem ser preservados por razão de segurança jurídica. É bastante pertinente que se busque o equilíbrio entre o que pode ser modificado e o que não pode.

Os limites materiais estão elencados no art. 60 parágrafo 4º da Constituição de 1988, nas chamadas cláusulas pétreas. O constituinte entendeu como basilares a forma

---

12 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p.65-66.

13 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2015.p.413

14 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2015. P. 412

federativa de Estado (inciso I); o voto direto (inciso II), secreto, universal e periódico (inciso III); a separação de poderes (inciso IV). Este último inciso é o que abarca a questão dos direitos fundamentais e dos direitos sociais. Para adentrar em análise mais detida do artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV, se faz necessário a explanação sobre a diferença entre direitos fundamentais e garantias individuais. Os primeiros dizem respeito aos direitos que abrangem preceitos sociais e jurídicos notáveis. José Afonso da Silva<sup>15</sup> fala em “[...] situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, dever ser, não apenas formalmente reconhecido, mas concreta e materialmente efetivados.” Por seu turno, as garantias individuais vem a ser os meios de proteção aos direitos individuais. O Estado deve criar mecanismos que preservem os direitos fundamentais, para que não sejam afetados por nenhuma intervenção arbitrária.<sup>16</sup> Quando um indivíduo tem tolhido o seu direito de acesso à informação sobre seus dados pessoais, poderá lançar mão de um habeas data para atingir seu objetivo. O habeas data é um exemplo de garantia individual. E quais seriam os outros direitos protegidos pelo artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV? A doutrina diverge sobre o assunto.

Há estudiosos do Direito que defendem fazer parte da referida proteção os direitos elencados no art 5º da Constituição<sup>17</sup>. Para os defensores da ampliação do alcance das cláusulas pétreas, o argumento envolto de uma interpretação restritiva do art 60, parágrafo 4º, inciso IV, excluiria direitos importantes como direitos de nacionalidade e de previdência. Ademais, a Constituição não faz qualquer distinção entre os direitos sociais e fundamentais, portanto os direitos sociais teriam proteção contra abolição por meio de emenda.<sup>18</sup>

Embora não se possa falar em total supressão dos direitos sociais por reforma constitucional, é possível defender a sua limitação desde que se proteja o núcleo essencial de cada direito e garantia<sup>19</sup>. Os limites visam proteger uma identidade constitucional, mas nada obsta que alguns ajustes possam ser realizados desde que feitos em conformidade com o sistema constitucional. <sup>20</sup>Tais ajustes teriam como escopo atender novas demandas

---

<sup>15</sup> SILVA, Afonso da. Curso de Direito Constitucional pg 178

<sup>16</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. Pg 526

<sup>17</sup> Cf. M.A. Ribeiro Lopes, Poder Constituinte Reformador, p. 182. Apud Ingo Sarlet p 422

<sup>18</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2015. Pg.423

<sup>19</sup> BRANDÃO, Rodrigo. Revista de Direito Administrativo Emendas Constitucionais e Restrições aos Direitos Fundamentais p.312

<sup>20</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2015.pg.426-

sociais e evitar que se engessem determinados direitos.

Sob a luz das teorias dos direitos fundamentais, poderiam ocorrer limitações ao direito social a educação? E sobre a gratuidade em instituições oficiais de ensino superior, sua limitação atingiria o núcleo essencial do direito à educação? Obviamente, não seria compatível a eliminação por completo do direito à educação. É dever do Estado garantir que o cidadão tenha acesso ao ensino, por meio de políticas públicas, bem como é dever do Poder público se abster de condutas que impeçam a concretização de tal direito. Com relação à gratuidade de ensino em universidades públicas, estabelecida no artigo 206 da Constituição Federal, é possível a interpretação da possibilidade de limitação por emenda constitucional, pois não se estaria ofendendo seu núcleo essencial, pois, desde que seja levado em conta fatores como a renda do estudante, garantindo a gratuidade a alunos que não consigam arcar com os custos, o acesso à universidade ainda seria garantido, corroborando com os princípios de igualdade e justiça social preconizados pela Constituição. Ingo Sarlet defende a gratuidade nas instituições de ensino fundamental, fato este pertinente, pois a cobrança neste setor do ensino poderia acarretar problemas sérios de evasão escolar, porém não o faz em relação à cobrança em instituições de ensino médio e superior<sup>21</sup>, fortalecendo a tese de que a cobrança de mensalidades não atingiria o núcleo essencial do direito à educação.

### **3 A DISCUSSÃO NO CONGRESSO NACIONAL SOBRE A MUDANÇA DO SISTEMA DE GRATUIDADE DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR**

Nas últimas décadas, no campo legislativo, muitos debates foram realizados sobre a cobrança de mensalidades em universidades públicas, em virtude da diminuição gradual dos investimentos nas universidades e pelas mazelas decorrentes da redução das receitas o legislador buscou dar respostas para este problema.

Diversas propostas de emenda a Constituição foram apresentadas, dentre eles a PEC 245/2000, a qual em seu teor apresentou a propositura de realização de atividade social pelo acadêmico que tenha realizado graduação em universidade pública,

---

427

<sup>21</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2015.

pg 432

estabelecendo inclusive o tipo de atividade a ser realizado. Foi um caminho novo apresentado pelo congresso, tendo como premissa uma noção de dever que cada estudante de instituições públicas necessita cumprir para com a sociedade, esta observada pelo legislador como estrutura importante na manutenção do ensino público, a qual deve ter a devida retribuição por meio de serviços prestados pelos acadêmicos formados nas universidades. Uma dificuldade que esta PEC apresentava para o acadêmico era o fato de impossibilitá-lo de obter renda, pois não oportunizaria tempo para realização de atividade remunerada. A remuneração para um estudante é importante para que possa suprir suas necessidades de alimentação, itens de estudo, dentre outros fatores.

Em 2001 foi apresentada a proposta de emenda de nº 479, por meio da qual o legislador vinculou a gratuidade à renda do estudante. O grande problema desta proposta foi sua falta de especificidade. O texto trazia a informação de que seria isento de cobrança o estudante de baixa renda. Mas qual seria o parâmetro para determinar quem seria considerado estudante de baixa renda? Quem tem renda familiar de dois salários mínimos? Três salários? Este fator não ficou evidenciado na referida PEC.

Outra PEC que tratou da gratuidade foi a nº166 de 2003. Esta teve apontada como alternativa a criação de uma taxa, a qual foi intitulada Taxa de Modernização e Ampliação da Rede de Ensino. Para analisar tal proposta é importante examinar o art 145 da Constituição de 1988, a qual trata das taxas:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

As taxas são consideradas espécie do gênero tributo. Sendo possível sua incidência por prestação de serviço público divisível e específico. Ensina Paulo de Barros Carvalho<sup>22</sup> :

Taxas são tributos que se caracterizam por apresentarem,

---

22 CARVALHO, Paulo Barros de. **Curso de Direito Tributario**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007. pg. 38-39.

na hipótese da norma, a descrição de um fato revelador de uma atividade estatal, direta e especificadamente dirigida ao contribuinte. Nisso diferem dos impostos, e a análise de suas bases de cálculo deverá exibir, forçosamente, a medida da intensidade da participação do Estado. Acaso o legislador mencione a existência de taxa, mas eleja base de cálculo mensuradora de fato estranho a qualquer atividade do Poder Público, então a espécie tributária será outra, naturalmente um imposto.

Em 2008 foi proposta a PEC 239, a qual teve conceito que tratou da capacidade de contribuição, incluindo como alternativa a prestação de serviço profissional. Ou seja, o indivíduo poderia realizar o pagamento de mensalidades ou, em substituição a estes pagamentos, realizar serviço profissional, nos mesmos moldes da PEC nº245 de 2000. A exemplo da PEC de 2000, esta também era um óbice para o estudante, pelos mesmos argumentos relatados neste mesmo estudo.

Por serem semelhantes, todas estas PECs foram reunidas por apensação<sup>23</sup> no projeto de Nº 123 de 1995, de autoria do congressista Luiz Carlos Hauly. O referido projeto teve como finalidade estabelecer as cobranças de mensalidades de maneira compatível com a renda familiar do estudante, sem sugerir nenhum tipo de atividade profissional substitutiva ao pagamento daquelas.

A tramitação iniciou em 1995, tendo sido considerada admissível pela Comissão de Constituição e Justiça, em agosto de 1996.

Em fevereiro de 1999 a PEC foi arquivada com base no art 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em razão do fim da legislatura<sup>24</sup>. Também em fevereiro de 1999

---

23 Apensação. Tramitação em conjunto. Propostas semelhantes são apensadas ao projeto mais antigo. Se um dos projetos semelhantes já tiver sido aprovado pelo Senado, este encabeça a lista, tendo prioridade sobre os da Câmara. O relator dá um parecer único, mas precisa se pronunciar sobre todos. Quando aprova mais de um projeto apensado, o relator faz um substitutivo ao projeto original. O relator pode também recomendar a aprovação de um projeto apensado e a rejeição dos demais. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/55839-o-que-e-apensacao/> acesso em: 20/09/2019.

24 RESOLUÇÃO Nº 17, DE 1989 Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I -com pareceres favoráveis

foi pedido o desarquivamento com base no mesmo artigo, sendo discutidas por diversas câmaras do congresso até o ano de 2011, quando foi arquivada, com base no art 58 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, sendo considerada inadmissível.

Em 2015, foi realizado projeto de lei de nº 782, no qual foi proposto a cobrança de anuidade para estudante que possuísse renda familiar superior a trinta salários-mínimos. Além de ser inconstitucional, pois uma lei ordinária não pode ser contrária à Constituição, tal projeto não teria efeitos positivos consideráveis, pois a grande maioria dos alunos de universidades públicas têm renda inferior a trinta salários-mínimos. Tal lei não traria benefícios, pois conforme estudos da Associação Nacional dos Dirigentes das instituições Federais de Ensino Superior, 70% dos alunos são considerados com renda inferior a 4 salários mínimos<sup>25</sup>.

Ou seja, grande parcela dos estudantes não seriam abarcados pela classe estabelecida no projeto de lei. Fato que tornaria a lei sem efetividade, ou sem a real comprovação de benefícios sociais. Este projeto foi arquivado no fim da legislatura, não tendo suas discussões retomadas.

A mais recente proposta de emenda à Constituição é 366/2017, apresentada com o seguinte texto:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO No , DE 2017 (Do Sr. ANDRES SANCHEZ e outros) Dá nova redação ao inciso IV e acrescenta parágrafo ao art. 206 da Constituição Federal. As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional: Art. 1º O art. 206 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações, renumerando-se para § 1º o atual parágrafo único: "Art.

---

de todas as Comissões; II -já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III -que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV -de iniciativa popular; V -de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República. Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.)

25 Pesquisa relativa ao perfil dos estudantes em universidades públicas. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/v-pesquisa-nacional-de-perfil-socioeconomico-e-cultural-dos-as-graduandos-as-das-ifes-2018/>. Acesso em 22/10/2019.

206.....  
 .IV – gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; ..... § 2º O pagamento dos custos do ensino superior ministrado nos estabelecimentos oficiais será proporcional ao nível socioeconômico do estudante, admitida a possibilidade de pagamento sob a forma de prestação de serviço profissional, nos termos da lei, e assegurada a gratuidade para o estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola pública ou como bolsista integral em escola particular".

No texto de sua justificativa, é reconhecido que a cobrança pelos serviços de educação superior não serão suficientes para suprir o custeio de todo sistema de ensino superior do Brasil, porém é ressaltado que a contribuição poderá ser relevante, criando uma fonte de receita que poderá colaborar para suprir os gastos com o sistema.

A PEC não foi apresentada com o intento da obrigatoriedade de pagamento por todo estudante, a condição socioeconômica deste é levada em consideração. É inclusive defendida a manutenção da gratuidade para àqueles que estudaram o ensino médio completo em escolas públicas ou tenham cursado como bolsista integral em escola particular, tendo como fundamentação critérios de justiça distributiva. John Rawls trabalhou com este conceito, defendendo que indivíduos em situação desfavorável que outros, devem receber tratamento diferenciado, a fim de que as condições sejam equilibradas.<sup>26</sup>

A ideia de equiparação de situações fáticas, na PEC 366/2017 se daria na cobrança de valores para aqueles que dispõem de condições socioeconômicas para tal, possibilitando a gratuidade para àqueles que cursaram o ensino médio em escolas públicas. Esta PEC atualmente ainda está em discussão no Congresso Nacional.

#### **4 VANTAGENS E DESVANTAGENS DE UM SISTEMA DE COBRANÇA PELOS SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR**

Há cerca de algumas décadas, acessar uma faculdade era algo limitado para um

---

<sup>26</sup> RAWLS, John **Uma teoria da justiça**, Martins Fontes São Paulo 2000 p. 117

grupo pequeno de pessoas. Membros de famílias economicamente favorecidas, instruídos por meio de uma base educacional sólida, eram predominantes no acesso à universidade. Hoje este quadro mudou substancialmente.

No vestibular da Universidade Federal do Paraná do ano de 2018/2019, quase 60% dos calouros são oriundos de escolas públicas<sup>27</sup>, fato que demonstra a efetividade das políticas afirmativas de acesso ao ensino superior. Aliado às referidas políticas públicas, é importante destacar o papel dos cursos preparatórios gratuitos, ofertados para pessoas de baixa renda. Estes, compostos por professores voluntários, proporciona formidável auxílio à quem deseja realizar uma graduação.

A colocação em prática de cobrança de mensalidades em universidades públicas tendo a observação da capacidade de contribuição do indivíduo pode representar fator benéfico para se atingir o princípio da isonomia. Luzardo Faria e Matheus Vasconcelos defendem que a cobrança “parece ser positiva por atender preceitos fundamentais de um Estado Social de Direito. Isto é, não permitir que a totalidade da população (no caso Brasil, majoritariamente formada por pessoas de baixa renda) custeie o ensino superior de estudantes com renda familiar alta.”<sup>28</sup>

A apresentação de documentos que comprovem renda não seria um obstáculo; Diversos programas governamentais, realizados por meio de políticas públicas, os quais envolvem renda familiar, possuem a mesma exigência, não representando óbice ao acesso deste direito. A tarifa social do serviço de abastecimento de água, por exemplo, é ofertada para aquelas famílias que apresentem declaração de renda, dentre outros documentos que evidenciem que a família necessita do benefício. O critério de cobrança de meio salário mínimo por habitante é utilizado pela companhia e saneamento do estado do Paraná, o qual parece razoável.

Comumente, quando se discute o tema das cobranças de mensalidades em universidades públicas, é usado como o exemplo o sistema estadunidense. Neste país há um exemplo atual de um malefício advindo da cobrança em instituições de ensino superior. A cobrança é realizada tanto em universidades públicas quanto privadas. É um sistema que há décadas vem sendo praticado, no qual é considerado a renda do estudante. Em

---

27 Disponível em: <https://www.ufpr.br/portallufpr/noticias/quase-60-dos-calouros-2018-2019-cursaram-o-ensino-medio-em-escolas-publicas/>. Acesso em: 25/10/2019

28 FARIA, Luzardo, VASCONCELOS Matheus, Direito, Igualdade e Justiça, **A gratuidade no ensino superior público à luz da igualdade material** pg.87

universidades públicas é possível obter subsídios, os quais geram diminuições nas taxas pagas. Já nas universidades privadas, as taxas são maiores, com possibilidades limitadas de obter ajuda estatal. O pensamento difundido é de que o estudante deve contribuir para a manutenção das universidades públicas, por usufruir dos serviços prestados pelo estado. Essa concepção tem similitudes com a ideia de taxa, no direito tributário brasileiro, esta pode ser cobrada em virtude do poder de polícia do Estado e em razão de serviço público divisível colocado à disposição ou efetivamente usado pela população. A grande mazela enfrentada pelos estudantes estadunidenses atualmente é o massivo endividamento por consequência dos financiamentos estudantis. Estima-se que as dívidas de estudantes alcançaram patamares maiores do que as obtidas por uso de cartão de crédito e financiamento de veículos, conforme apresentado na figura 1.

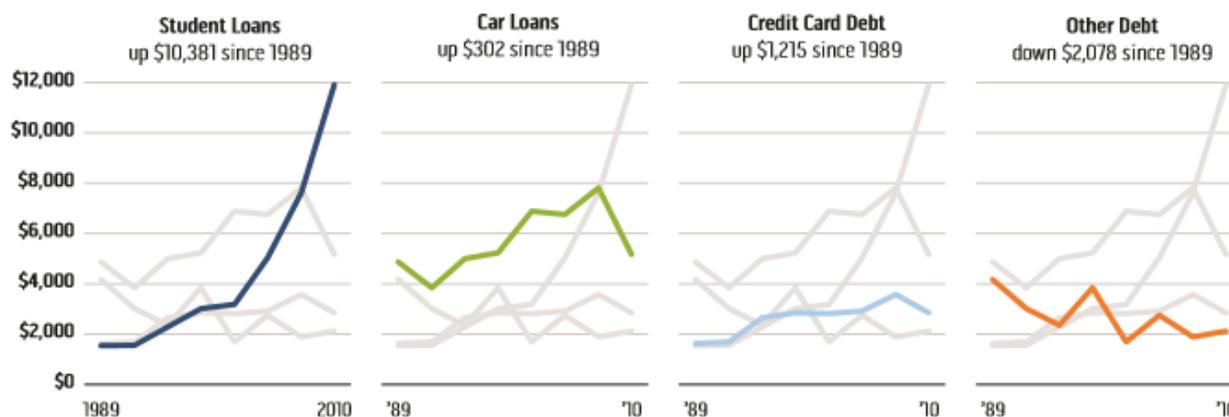
A consequência é a dificuldade do recém-formado realizar suas atividades profissionais com autonomia financeira. Mais do que isso, a dívida pode se tornar tão insuportável, a qual pode perdurar por longos anos, sem perspectiva de término, gerando dolorosa frustração e falta de expectativa para uma vida digna. Há casos mais graves, nos quais mutuários que não conseguiram cumprir com o pagamento de suas dívidas de financiamento estudantil, foram detidos por agentes federais. Algo que beira ao absurdo, tamanha a crise que assola estudantes estadunidenses.<sup>29</sup>

Figura 1-Comparação do débito estudantil (studentloans) com financiamento de carros (carloans), débitos de cartão de crédito (creditcarddebt) e outros débitos (otherdebt)<sup>30</sup>

---

29 Disponível em : <https://www.cbsnews.com/news/how-a-29-year-old-student-loan-ended-in-an-arrest/>  
acesso em: 25/10/2019

30 RATCLIFFE Caroline, McKERNAN Signe-Mary, **Forever in debt, who has student loan debt, and who's worried?** Disponível em: <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/23736/412849-Forever-in-Your-Debt-Who-Has-Student-Loan-Debt-and-Who-s-Worried-.PDF>. Acesso em: 30/09/2019.



Dados de 1989, 1992, 1995, 1998, 2001, 2004, 2007 e 2010 Pesquisa de Finanças do Consumidor (SCF).  
 Notas: Todos os valores em dólares são apresentados em dólares de 2010 e os dados são ponderados usando pesos SCF. Outras dívidas incluem linhas de crédito não garantidas por imóveis residenciais, empréstimos a prestações, excluindo empréstimos para estudantes e carros, e outras dívidas (por exemplo, empréstimos contra pensões ou seguro de vida, empréstimos com margem).

Fonte: Adaptado de RATCLIFFE C, McKERNAN S M, Forever in debt, who has student loan debt, and who's worried?

É primordial que sejam desenvolvidas no sistema brasileiro métodos de cobrança efetivamente pautados nos ditames de justiça social, sendo muito importante a correta avaliação de quais alunos podem realmente contribuir com o pagamento de taxas e quais não. A exigência de pagamento, em virtude de um erro de aferição de renda, poderá ocasionar barreiras de acesso à universidade pública, impedindo a consolidação do princípio da isonomia.

## 5 CONCLUSÃO

Conforme o estudo realizado, é evidente que o ensino superior no Brasil passa por momento que requer sensibilidade em sua análise, bem como busca por medidas que promovam a solução dos problemas orçamentários. A cobrança de mensalidades é uma alternativa apresentada em algumas oportunidades, mas ainda não teve suporte político e social intentados.

Sob o ponto de vista constitucional, a instituição de cobrança para usufruir do serviço

de educação superior é possível. Pois, embora esteja previsto no artigo 60 da Constituição brasileira, que não poderá existir projeto de emenda tendente a abolir garantia individual, não será o direito à educação abolido. A sua essência prevalecerá. Qualquer indivíduo terá a oportunidade de concorrer às vagas, e caso tenha êxito, e tenha condições de contribuir financeiramente, assim o fará, desta maneira não ficando caracterizado como uma exigência desmedida.

É relevante que se pense num modelo que promova a real isonomia, não sendo admissível que se criem normas abusivas. As cobranças devem seguir a razoabilidade, e devem ser cobradas proporcionalmente à renda familiar de cada estudante. Não sendo aceitável que se estabeleçam mecanismos que ocasionem o endividamento dos estudantes.

É manifesto tomar como exemplo o caso dos débitos estudantis que assolam a sociedade estadunidense. Um modelo que foi concebido para fomentar o acesso à educação superior e à pesquisa, hoje dá sinais de que precisa ser repensado. Indivíduos que sonhavam em realizar uma graduação, pensam em como livrar-se do pesadelo das cobranças abusivas, as quais, se não pagas, podem gerar até mesmo sanções penais.

Se faz necessário a adoção de medidas que promovam melhorias no sistema de ensino. A cobrança de mensalidades, pode representar um modelo isonômico, o qual pode gerar receita importante para as universidades brasileiras, porém é necessário cautela e análise pautada na razoabilidade para que sejam criados critérios adequados.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo, Os conceitos fundamentais e a construção de novo modelo**. 4ª ed. : Saraiva, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CALCINI, Fábio Pallaretti. **Limites ao Poder de Reforma da Constituição: o embate entre as gerações**. São Paulo: Millennium, 2009.

CARVALHO, Paulo Barros de. **Curso de Direito Tributário**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FARIA, Luzardo, VASCONCELOS Matheus, Direito, Igualdade e Justiça, **A gratuidade no ensino superior público à luz da igualdade material**.

FERNANDES, Gonçalves Bernardo. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. Editora Lus Podivm, 2013.

RATCLIFFE Caroline, McKERNAN Signe-Mary, **Forever in debt, who has student loan debt, and who's worried?** Disponível em: <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/23736/412849-Forever-in-Your-Debt-Who-Has-Student-Loan-Debt-and-Who-s-Worried-.PDF>. Acesso em: 30/09/2019.

<sup>1</sup> RAWLS, John **Uma teoria da justiça**, Martins Fontes São Paulo 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado.

SILVA, José Afonso da. **Poder Constituinte e Poder Popular (estudos sobre a Constituição)**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Luis Virgilio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, n. ja/ju 2003.

VERONESE, Osmar. **Constituição reformar para que(m)?**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1999.