

27/01/2005 15:11 6850



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 3314

REQUERENTE: Partido da Frente Liberal - PFL

REQUERIDOS: Presidente da República e Congresso Nacional

RELATOR: Exmo. Senhor Ministro Carlos Britto

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, em atendimento ao disposto no § 3º do art. 103 da Constituição Federal e no despacho de fl. 46, vem manifestar-se acerca da presente ação direta de inconstitucionalidade.



I. DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta, com pedido de medida cautelar, na qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004 (fls. 30/43), que “Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades de assistência social no ensino superior, e dá outras providências”.

Afirma o autor (fls. 2/29) que o ato normativo atacado violaria o art. 62, *caput*, da Constituição Federal, pois não estariam presentes os respectivos requisitos da relevância e da urgência. Alega que careceria a União de competência para legislar de maneira específica sobre educação, e que, em alguns de seus dispositivos, a medida provisória impugnada abrangeria matéria remetida constitucionalmente à lei complementar. Aponta, ainda, a afronta aos princípios da legalidade, da autonomia universitária, da igualdade, e ao pluralismo de idéias e concepções pedagógicas.

Em suas informações (fls. 53/105), o Presidente da República sustenta, em síntese, que a retirada do regime de urgência do Projeto de Lei nº 3582/2004, argumento suscitado pelo requerente, apenas confirma a relevância e a urgência da matéria veiculada pela Medida Provisória nº 213, a qual institui programa destinado à concessão de bolsas de estudos, não disciplinando “*educação, cultura e desporto*”. Afirma que este ato normativo concede *isenção* às universidades privadas, vinculadas ao programa, não beneficiadas pela imunidade constitucional, e que não institui novo requisito para que entidades de ensino superior sejam consideradas beneficentes, apenas fixa critério de funcionamento para as mesmas. Argúi que a competência



conferida ao Ministério da Educação somente se destina a melhor esclarecer o art. 2º, parágrafo único, da medida provisória e que esse Supremo Tribunal Federal já reconheceu que o uso de lei complementar apenas é exigido pela Constituição expressamente. Afirma, ainda, que as impugnações dirigidas ao art. 9º não têm relação com os preceitos desse dispositivo e que a própria medida provisória traça os parâmetros das infrações que acarretarão as penas ali previstas. Por fim, salienta que as instituições abrangidas pela Medida Provisória nº 213 são naturalmente distintas, porquanto atuarão em conjunto com o Estado na tentativa de solucionar problema social dos mais relevantes, pelo que os dispositivos do ato normativo atacado não violam o princípio da igualdade.

Vieram, assim, os autos, para o Advogado-Geral da União.

II. DA ARGÜIÇÃO DE AFRONTA AO ART. 62, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Aponta o autor inexistirem, na espécie em exame, a relevância e a urgência para a edição da Medida Provisória nº 213/2004, tendo em vista que a matéria nesta regulada foi objeto do Projeto de Lei nº 3.582, de 2004, cuja retirada do regime de urgência no Congresso Nacional foi solicitada pelo próprio Presidente da República.

Cumpre, primeiramente, salientar que a ponderação sobre a presença ou não dos requisitos da relevância e da urgência, essenciais às medidas provisórias, encontra-se no âmbito da exclusiva competência discricionária do Presidente da República. A apreciação pelo Poder Judiciário



de matéria desse jaez apenas se verifica em hipóteses excepcionais, de manifesto abuso de poder, em que seja possível, objetivamente, conferir a inexistência dos elementos autorizadores, o que não se evidencia no presente caso. Esse é o posicionamento pacífico desse Supremo Tribunal Federal, conforme demonstram os acórdãos abaixo transcritos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 11 E 18 DA MEDIDA PROVISÓRIA N.º 1.925-5, SUCESSIVAMENTE REEDITADA ATÉ O ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 32/2001. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5.º, CAPUT; 37, CAPUT, E 62, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os dispositivos em referência, ao atribuírem aos órgãos de trânsito o registro de ônus reais sobre veículos automotivos de qualquer espécie, não ofendem as normas constitucionais indicadas. Os requisitos de relevância e urgência para edição de medida provisória são de apreciação discricionária do Chefe do Poder Executivo, não cabendo, salvo os casos de excesso de poder, seu exame pelo Poder Judiciário. Entendimento assentado na jurisprudência do STF. Ação julgada improcedente”. (ADI2150/DF. Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO. Julgamento: 11/09/2002. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ DATA-29-11-2002).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 1º da Medida Provisória nº 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, na parte que altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, introduzindo o artigo 15-A, com seus parágrafos, e alterando a redação do parágrafo primeiro do artigo 27. - Esta Corte já firmou o entendimento de que é excepcional o controle judicial dos requisitos da urgência e da relevância de Medida Provisória, só sendo esse controle admitido quando a falta de um deles se apresente objetivamente, o que, no caso, não ocorre”. (ADI 2332 Relator(a): Min. MOREIRA ALVES. Julgamento: 05/09/200. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ DATA-02-04-2004).

De qualquer sorte, não encontra respaldo a afirmação do requerente, pois despontam a relevância e a urgência na adoção das diretrizes veiculadas pela Medida Provisória nº 213, de 2004, como atos emergenciais



para atenuar os baixos índices de acesso à educação superior no país (9%, na faixa etária entre 18 a 24 anos de idade, conforme bem delineado nas informações do Ministério da Educação – fl. 67).

O pedido de retirada do regime de urgência do Projeto de Lei nº 3.582, de 2004, e a edição da Medida Provisória nº 213, de 2004, operaram-se exatamente em razão da inadiável necessidade de adoção daquelas medidas, e não por carecerem desse caráter.

Ainda que tramitando nos termos do art. 64, § 1º, da Constituição Federal, a aprovação do referido projeto de lei não seria tão célere quanto necessário, pois, como afirmado pelo autor, corria em paralelo o projeto referente às diretrizes orçamentárias de 2005. Assim, considerando a urgência e a relevância do tema e, ainda, a proximidade dos vestibulares para o ano seguinte, adotou-se o ato normativo apontado, constitucionalmente idôneo para tais situações.

Não encontra guarida, destarte, a arguição do requerente, no sentido da violação ao art. 62, *caput*, da Constituição Federal.

III - DA ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO

Afirma-se que, no âmbito da disciplina do ensino superior nacional, compete apenas à União a edição de normas gerais. Contudo, violando essa regra constitucional, teria a Medida Provisória nº 213 introduzido regimes especiais e exigências específicas em relação às



universidades, violando ainda o art. 209, I, da Carta Federal, consoante se aponta na petição inicial.

Em nenhum momento, entretanto, a União extrapolou os limites da sua competência constitucional. Figura no art. 23, V, da Lei Maior, como dever comum à União, aos Estados e ao Distrito Federal “*propiciar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência*”. E, no exercício dessa atribuição, foi editada pela União a Medida Provisória nº 213/2004, instituindo e fixando as diretrizes de um programa nacional de ampliação do acesso às universidades, sendo esta sua destinação precípua, e não propriamente estabelecer normas sobre *ensino e educação*.

Ademais, a referida medida provisória concede isenção de tributos federais, competência tributária esta exclusiva da União.

Ainda assim, observe-se que em disposição alguma foi excluído o exercício legislativo suplementar dos Estados e do Distrito Federal. Logicamente não estão autorizados a dispor sobre as isenções instituídas pela medida provisória. Entretanto, sempre respeitando as linhas definidas neste ato normativo, poderão disciplinar questões peculiares do programa social nos seus âmbitos territoriais e conceder, às universidades participantes, isenções, ou outros benefícios, de tributos estaduais.

Saliente-se que a participação no programa foi apenas *facultada* às universidades particulares; a adesão ou não ficará ao livre arbítrio das mesmas, não havendo, portanto, que se falar em violação ao art. 209, I, da Constituição Federal.



Portanto, também nesse particular, inexistem os apontados vícios de inconstitucionalidade.

IV - DA ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 8º E 10 DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 213/04

Comporta, inicialmente, salientar que *“não se presumem na lei palavras inúteis”*, postulado este a respeito do qual Carlos Maximiliano assim preleciona: *“Dá-se valor a todos os vocábulos e, posteriormente, a todas as frases, para achar o verdadeiro sentido de um texto; porque este deve ser entendido de modo que tenham efeito todas as suas provisões, nenhuma parte resulte inoperantiva ou supérflua, nula ou sem significado algum”*¹.

Afastando-se por absoluto do citado comando hermenêutico, afirma o requerente que o art. 8º da MP nº 213, de 2004, conferiria isenção tributária a entidades já beneficiadas pela imunidade prevista no art. 150, VI, “c”, da Constituição Federal. Instituiria, ainda, segundo sustenta, mediante lei ordinária, um novo requisito para que instituições de ensino sejam consideradas de assistência social, violando o art. 146, II, e art. 62, II, § 1º, da Lei Maior, inconstitucionalidade que se repetiria no art. 10 do mesmo ato normativo.

O artigo 8º, todavia, não contempla com isenções tributárias entidades já beneficiadas pela apontada imunidade constitucional. Observe-se que o art. 150, VI, “c”, da Constituição Federal, apenas é direcionado às

¹ Maximiliano, Carlos. “Hermenêutica e Aplicação do Direito”. 16ª edição. Editora Forense, Rio de Janeiro, pág. 250/251.



instituições consideradas beneficentes. Todavia, a adesão ao PROUNI está facultada às universidades privadas de ensino em geral, **beneficentes ou não**. Para estimular estas últimas a aderirem ao programa, a referida norma instituiu a isenção do imposto de renda e de algumas contribuições sociais para as entidades participantes, norma que foi dirigida, logicamente, às instituições não imunes. Este direcionamento não foi expresso por se demonstrar desnecessariamente redundante.

Observe-se, ainda, que em nenhum momento o artigo 8º institui novo requisito para que as instituições de ensino sejam consideradas sem fins lucrativos. Esta disposição se resume a conferir a debatida isenção tributária às **entidades participantes do PROUNI**. Ademais, tratando-se de isenção, não há que se falar em violação ao art. 146, II, da Constituição Federal.

O art. 10, por sua vez, vem a fixar uma regra de funcionamento para que instituições de ensino superior sejam qualificadas como *entidades beneficentes de entidade de assistência social*, no que em nada desrespeitou a Constituição Federal.

A mais recente jurisprudência desse Egrégio Tribunal é no sentido de que o legislador constituinte, quando optou por vincular a disciplina de uma matéria à lei complementar, o fez expressamente. O art. 195, § 7º, da Constituição da República, ao se referir aos requisitos para a qualificação de uma entidade como *de assistência social*, exige apenas que sejam estabelecidos em *lei*, sem condicioná-los à edição de uma lei complementar. Possibilita-se, assim, lei ordinária a respeito da matéria ora em discussão.



Esse posicionamento encontra-se evidenciado nos acórdãos abaixo transcritos:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 1º, na parte em que alterou a redação do artigo 55, III, da Lei 8.212/91 e acrescentou-lhe os §§ 3º, 4º e 5º, e dos artigos 4º, 5º e 7º, todos da Lei 9.732, de 11 de dezembro de 1998. - Preliminar de mérito que se ultrapassa porque o conceito mais lato de assistência social - e que é admitido pela Constituição - é o que parece deva ser adotado para a caracterização da assistência prestada por entidades beneficentes, tendo em vista o cunho nitidamente social da Carta Magna. - 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 artigo 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”. (ADI 2028 MC / DF. Relator(a): Min. MOREIRA ALVES. Julgamento: 11/11/1999. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ DATA-16-06-00).

“(…) RESERVA CONSTITUCIONAL DE LEI COMPLEMENTAR - INCIDÊNCIA NOS CASOS TAXATIVAMENTE INDICADOS NA CONSTITUIÇÃO - CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL DEVIDA POR SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS EM ATIVIDADE - INSTITUIÇÃO MEDIANTE LEI ORDINÁRIA - POSSIBILIDADE. - Não se presume a necessidade de edição de lei complementar, pois esta é somente exigível nos casos expressamente previstos na Constituição. Doutrina. Precedentes. - O ordenamento constitucional brasileiro - ressalvada a hipótese prevista no art. 195, § 4º, da Constituição - não submeteu, ao domínio normativo da lei complementar, a instituição e a majoração das contribuições sociais a que se refere o art. 195 da Carta Política. - Tratando-se de contribuição incidente sobre servidores públicos federais em atividade - a cujo respeito existe expressa previsão inscrita no art. 40, caput, e § 12, c/c o art. 195,



II, da Constituição, na redação dada pela EC 20/98 - revela-se legítima a disciplinação do tema mediante simples lei ordinária. Precedente: ADI 2.010-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO (...). (ADC 8 MC / DF Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 13/10/1999. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ -04-04-2003).

“Imposto de importação. Fato gerador. Majorações da alíquota. Decretos 1.427 e 1.471, ambos de 1995. - O Plenário desta Corte, ao julgar o RE 225.602, decidiu, por unanimidade de votos: “CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMPORTAÇÃO: ALÍQUOTAS: MAJORAÇÃO POR ATO DO EXECUTIVO. MOTIVAÇÃO. ATO. IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO: FATO GERADOR. C.F., art. 150, III, “a” e art. 153, § 1º. I - Imposto de importação: alteração das alíquotas, por ato do Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei: C.F. art. 153, § 1º. A lei das condições e de limites é lei ordinária, dado que a lei complementar somente será exigida se a Constituição, expressamente, assim determina. (...)”. (RE 222330 / CE. Relator(a): Min. MOREIRA ALVES. Julgamento: 20/04/1999. Órgão Julgador: Primeira Turma. Publicação: DJ DATA-11-06-1999).

Portanto, a Medida Provisória nº 213, de 2004, ato normativo de caráter ordinário, ao definir, em seu art. 10, critérios para a qualificação de uma instituição de ensino como beneficente, em nada afronta a Constituição Federal.

O critério inserido pelo art. 10 da Medida Provisória em questão configura, inegavelmente, uma *regra de funcionamento* a ser adotada pela instituição, aspecto que esse Supremo Tribunal Federal há muito definiu como matéria de lei ordinária:

“I. Ação direta de inconstitucionalidade: Confederação Nacional de Saúde: qualificação reconhecida, uma vez adaptados os seus estatutos ao molde legal das confederações sindicais; pertinência temática concorrente no caso, uma vez que a categoria econômica representada pela autora abrange entidades de fins não lucrativos,



pois sua característica não é a ausência de atividade econômica, mas o fato de não destinarem os seus resultados positivos à distribuição de lucros. II. Imunidade tributária (CF, art. 150, VI, c, e 146, II): 'instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei': delimitação dos âmbitos da matéria reservada, no ponto, à intermediação da lei complementar e da lei ordinária: análise, a partir daí, dos preceitos impugnados (L. 9.532/97, arts. 12 a 14): cautelar parcialmente deferida. 1. Conforme precedente no STF (RE 93.770, Muñoz, RTJ 102/304) e na linha da melhor doutrina, o que a Constituição remete à lei ordinária, no tocante à imunidade tributária considerada, é a fixação de normas sobre a constituição e o funcionamento da entidade educacional ou assistencial imune; não, o que diga respeito aos lindes da imunidade (...)". (ADI 1802 MC / DF. Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. Julgamento: 27/08/1998. Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

Constitucionais, portanto, demonstram-se os arts. 8º e 10 do ato normativo objeto desta ação direta.

V - DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 2º. DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 213/2004

Afirma-se que, ao delegar ao Ministério da Educação competência para definir os requisitos de manutenção das bolsas de estudo vinculadas ao PROUNI, estaria a medida provisória violando o princípio da legalidade, bem como a autonomia universitária.

Primeiramente, cumpre apontar que, entre os poderes de que dispõe a Administração para a consecução do interesse público, figura o poder normativo. Trata-se de atividade que não extrapola os limites da lei, mas que deve se verificar em consonância com esta, e que representa uma das mais importantes para o Poder Público, pois, no dizer de Carlos Maximiliano, “Não



*é possível que algumas séries de normas, embora bem-feitas, sintéticas, espelhem todas as faces da realidade”.*³

A atribuição prevista no dispositivo em epígrafe, por sua vez, insere-se exatamente no âmbito do poder normativo da Administração Pública. Não se delega ao Ministério da Educação poder para inovar no ordenamento jurídico, fixando novos critérios de avaliação, o que violaria, sim, o princípio da autonomia universitária. Defere-se apenas competência para eleger quais índices de desempenho serão adotados como parâmetro para a manutenção da bolsa universitária.

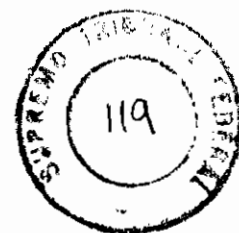
Tal atividade é essencialmente administrativa, desprovida da generalidade e da abstração características às normas legais. Ademais, dela não decorrem diretamente obrigações para os administrados. A observância desses índices como requisito para a manutenção da participação no PROUNI provém de preceito inserido no artigo 2º, parágrafo único, da Medida Provisória nº 213, de 2004, e não do regulamento do Ministério da Educação.

No sentido da constitucionalidade de norma desse teor, veja-se a decisão abaixo transcrita, exarada pelo Ministro Relator Octavio Gallotti no MS nº 22.302/PR:

“EMENTA (...) Constitucionalidade das disposições constantes do art. 6º, e seus parágrafos, da Lei nº 8.629-93. (...)”

“Não vislumbro, igualmente, eiva de inconstitucionalidade nas disposições da Lei nº 8.629-93, que, no art. 6º, e seus parágrafos,

³ pág. 11, obra citada.



fixaram o grau de utilização da propriedade rural, em razão da área aproveitável, bem como a sistemática de obtenção do grau de eficiência, deixando ao órgão do Poder Executivo o estabelecimento dos índices de rendimento dos produtos agrícolas e de lotação de unidades pecuniárias.

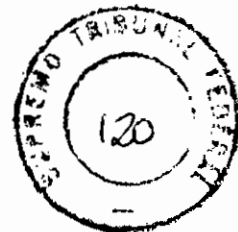
Esses índices, cuja elaboração está sujeita às características variáveis no tempo e no espaço e vinculadas a fatores censitários periódicos, são por sua natureza, tarefa do Poder Executivo, de nenhum modo condizente com o grau de abstração e permanência que se espera de providência de hierarquia legislativa.”

Observe-se, ainda, que em nenhum momento a medida provisória em análise autorizou o Ministério da Educação a publicar normas de organização disciplinar ou curricular, violando o direito *ao pluralismo de idéias e concepções pedagógicas* conferido constitucionalmente às universidades. Estas continuarão a seguir as suas respectivas linhas metodológicas, porém, reafirme-se, os estudantes beneficiados com as bolsas deverão atingir os índices de desempenho definidos por aquele órgão do Poder Executivo.

Deixar a fixação desses aspectos à competência de cada uma das universidades, sim, figuraria abrir espaço à violação do princípio da igualdade, já que os diversos estudantes participantes do programa não teriam que obedecer aos mesmos critérios de desempenho.

Mencione-se, ainda, a afirmação de Adilson Dallari em artigo publicado na Revista Trimestral de Direito Público (“Autonomia das Universidades Públicas”, 1993):

“Uma universidade pública, não obstante dotada de autonomia, não deixa de ser um instrumento de atuação do Poder Público, como tal, não pode ficar imune aos sistemas de controle criados para que a coletividade, o corpo de cidadãos, o povo, faça



prevalecer sua soberana vontade sobre a vontade de qualquer de seus segmentos”.

A Consultoria-Geral da República defende, por sua vez, no parecer nº SR-78, de 15 de novembro de 1988, que: “22. *O princípio da autonomia universitária, embora de extração constitucional, não configura um valor absoluto em si mesmo e nem inibe a ação estatal destinada a tornar efetivos certos comandos inseridos na própria Constituição...*”.

Também sob essa dimensão os dispositivos impugnados da norma em discussão em nada violam a autonomia universitária, pois, conforme exaustivamente exposto, fazem parte de uma política de ampliação do acesso aos níveis mais elevados do ensino no país, que desponta como impositivo constitucional e há muito se insere nos reclamos sociais.

Por fim, saliente-se que ainda que as disposições da Medida Provisória nº 213, de 2004, de alguma maneira reduzissem a parcela de autonomia concedida pela Constituição Federal às universidades, o que não se configura, conforme exposto, até mesmo porque estas instituições apenas aderem ao programa se assim desejarem, na ponderação entre os prejuízos sociais gerados por eventuais violações aos direitos fundamentais à educação e à dignidade da pessoa humana e àqueles decorrentes da inobservância dos particulares interesses das universidades privadas, despontariam os primeiros como de maior relevo.

Portanto, demonstrada está a constitucionalidade do art. 2º, parágrafo único, da medida provisória em análise.



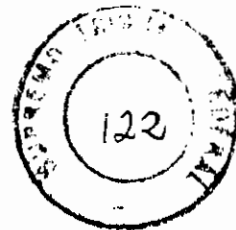
VI - DO ART. 9º DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 213/2004

Afirma o requerente que o dispositivo em destaque também violaria o art. 5º, II, da Constituição Federal, pois delegaria aos termos de um regulamento a definição das infrações cuja penalidade é a desvinculação da universidade do PROUNI. Afrontaria, outrossim, os arts. 176, 178 e 179 do Código Tributário Nacional e o art. 150, § 6º, também da Constituição Federal. Por fim, aponta a inconstitucionalidade da incidência do art. 32 da Lei nº 9.430, de 1996, nos processos ali regulados.

Primeiramente, deve-se afastar a alegação de inobservância aos arts. 176, 178 e 179 do Código Tributário Nacional, por se tratar de questão afeta à legalidade, não passível, portanto, de controle concentrado de constitucionalidade.

No que diz respeito ao art. 150, § 6º, da Carta Federal, dispõe o mesmo sobre *concessão de isenções*, enquanto o art. 9º da Medida Provisória nº 213 regula hipótese de *suspensão*, não sendo possível, portanto, violar aquele preceito constitucional.

Ainda assim, observe-se que a Medida Provisória nº 213, de 2004, estabelece hipótese de isenção concedida em caráter específico, que não decorre diretamente de lei, dependendo de ato administrativo declaratório, após a devida comprovação pelo requerente do preenchimento dos requisitos exigidos. A suspensão das isenções de tal natureza (cancelamentos) se efetivam nos mesmos moldes que a sua concessão, mediante ato expedido pela autoridade administrativa competente, (e não mediante lei, o que se aplica às



isenções concedidas em caráter geral – art. 178 do Código Tributário Nacional), depois de se averiguar no devido processo legal administrativo a não observância dos requisitos de sua manutenção, devidamente previstos no ato de adesão.

O art. 9º, ao fixar a suspensão das isenções concedidas às universidades participantes do PROUNI, em nada desrespeita essas regras tributárias.

Improcedente demonstra-se, ainda, a argüição do requerente de que o art. 9º da Medida Provisória nº 213, de 2004, teria atribuído a órgão do Poder Executivo competência para definir as infrações cujas penas são ali enumeradas. Todavia, inexistente disposição nesse sentido.

Tais infrações encontram-se tipificadas no próprio *caput* do art. 9º, ou seja, nada mais são do que os descumprimentos das obrigações assumidas pelas entidades de ensino quando da adesão ao programa, as quais estão previstas no corpo da medida provisória e especificadas no ato formalizador da adesão.

A ausência de definição expressa de quais são as faltas consideradas graves não inquina a norma de inconstitucionalidade. Esse caráter será avaliado pelo julgador quando da dosagem da eventual sanção, no devido processo administrativo apurador da falta. Observe-se que as infrações e as penas estão devidamente tipificadas na medida provisória, deixando-se apenas a vinculação entre elas a critério do aplicador da penalidade. A própria



Lei nº 8.112, de 1990, ao regular o processo disciplinar dos servidores públicos, assim também procede.

A delegação feita ao Ministério da Educação é apenas no sentido de regulamentar os preceitos constantes do art. 9º da Medida Provisória nº 213, para uma melhor execução dos mesmos, competência esta constitucional, em consonância com art. 84, IV, da Lei Maior. Em nenhum momento, entretanto, autoriza-se aquele órgão do Executivo a definir infrações ou inovar nas normas ali predispostas.

Por fim, reproduzindo os mesmos argumentos dirigidos aos arts. 8º e 10 da Medida Provisória nº 213, de 2004, aponta o requerente que o dispositivo aqui analisado, ao estabelecer que se aplica o art. 32 da Lei nº 9.430, de 1996, às hipóteses ali disciplinadas, estaria a instituir novo requisito para o gozo de imunidade tributária.

Conforme exposto no item IV desta petição, a Medida Provisória nº 213, de 2004, não prevê hipótese de imunidade tributária, mas sim espécie de isenção e, em seu art. 9º, apenas disciplina a *suspensão desse benefício*. Assim, ao se referir à aplicação do art. 32 da Lei nº 9.430, de 1996, a tais sanções, a medida provisória em questão não incorre em inconstitucionalidade, até mesmo porque apenas ratifica uma incidência que se verificaria independente de previsão, pois o mencionado dispositivo da Lei nº 9.430/96 refere-se exatamente ao procedimento de *suspensão de imunidades e isenções tributárias*.

Infundadas, portanto, são as impugnações ao artigo em epígrafe.



VII - ART. 11, § 2º, E ART. 13, AMBOS DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 213/2004, E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE

Aponta o autor a violação ao princípio isonômico, pois o art. 11 da Medida Provisória nº 213 estaria concedendo privilégios juridicamente inaceitáveis, ao possibilitar às universidades inscritas no PROUNI – que eventualmente tenham perdido a qualidade de beneficentes – a revisão de seus processos, com a eventual restauração dessa qualificação. Na mesma inconstitucionalidade incorreria o art. 13, ao conceder, também às entidades vinculadas ao projeto, prioridade na distribuição dos recursos do FIES.

As normas sob exame, todavia, em nenhum momento criam distinções desproporcionais ou dessarrazoadas. Há muito, Aristóteles definiu que “*Justiça consiste em tratar desigualmente os desiguais*”. Hans Kelsen, por sua vez, assim preleciona:

“A igualdade dos sujeitos na ordenação jurídica, garantida pela Constituição, não significa que estes devem ser tratados de maneira idêntica nas normas e em particular nas leis expedidas com base na Constituição. A igualdade assim entendida não é concebível: seria absurdo impor a todos os indivíduos exatamente as mesmas obrigações ou lhes conferir exatamente os mesmos direitos sem fazer distinção alguma entre eles.”⁴

Nessa oportunidade, vale colacionar ainda o célebre magistério de RUI BARBOSA:

⁴ Kelsen, Hans. “Teoria Pura do Direito”. Citado por Celso Antônio Bandeira de Mello, em “O princípio da Igualdade”, pág. 11.



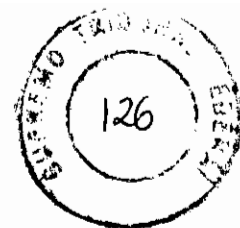
“A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desiguam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real.” (sic) (destaques não originais) ⁵.

No caso em exame, as universidades que venham a aderir ao PROUNI passam a compor um grupo de instituições inseridas em projeto de inquestionável importância social e até mesmo econômica. Atuando em parceria com o Poder Público na tentativa de ampliar o acesso dos estudantes de baixa renda aos níveis superiores de ensino, disponibilizarão recursos privados em um programa emergencial do governo para o crescimento do país. Tais aspectos despontam indubitavelmente como fatores que as diferenciam das demais instituições e que tornam razoável o oferecimento, pela Administração Pública, de estímulos para que continuem a participar do projeto.

Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra “Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade”, ⁶ aponta que *fatores de discrimen* são consentâneos com o princípio isonômico, desde que não configurem uma situação atual única “logicamente insuscetível de se reproduzir ou materialmente inviável (pelo que singularizaria agora e para sempre o destinatário)”, que exista “uma correlação lógica entre os fatores diferenciais existentes e a distinção de regimes jurídicos imposta em função deles” e que esse vínculo de correlação “seja pertinente em função dos interesses

⁵ “Barbosa, Ruy. “Oração aos moços”. (<http://www.calendario.cnt.br/ruibarboasa.htm>, disponível em 20 de novembro de 2003),

⁶ Mello, Celso Antônio Bandeira de. “Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade”, 11ª Edição. Ed. Malheiros, 2003.



constitucionalmente protegidos”. No caso em análise, os fatores de diferenciação impugnados encontram-se fulcrados nos mencionados requisitos de constitucionalidade.

Prevê o art. 11 da Medida Provisória nº 213 a prioridade, das universidades vinculadas ao programa, no recebimento de recursos provindos de Fundo destinado à educação (FIES). Consiste, portanto, em medida pertinente, pois o PROUNI, indiscutivelmente, é voltado para os estudantes. Da mesma maneira, o benefício previsto no art. 13 (reavaliação dos processos sobre a qualificação das entidades como beneficentes) também demonstra conexão com o objeto da Medida Provisória nº 213, pois as universidades aderentes ao programa estarão desenvolvendo atividade essencialmente de assistência social.

Essas disposições, por sua vez, são genericamente dirigidas a todas as entidades que venham a participar do projeto, independente de quaisquer outros fatores. Ademais, destinam-se à consecução de direitos e objetivos constitucionais.

Ao instituir o Programa Universidade Para Todos, a Medida Provisória nº 213, de 2004, tem por fim materializar o direito à educação em sua plenitude (*direito à educação, art. 6º, caput, Constituição Federal*), o que implicará melhores oportunidades de emprego para os estudantes beneficiados pelo projeto (*direito ao trabalho - art. 6º, caput*) e, conseqüentemente, impulsionará o desenvolvimento nacional (*art. 3º, II, CF*). Outrossim, representa medida destinada à redução das desigualdades sociais (*art. 3º, III,*



Constituição Federal) e que, em um prisma mais abrangente, atende ao próprio princípio da dignidade da pessoa humana (*art. 1º, III, CF*).

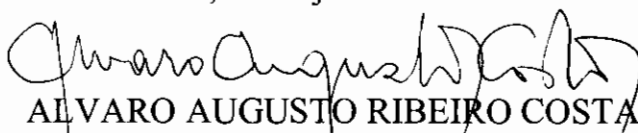
Destarte, eventuais preceitos diferenciadores albergados nesse ato normativo são respaldados em fatores razoáveis, que encontram abrigo constitucional e são consonantes com o princípio da isonomia.

VIII - DA CONCLUSÃO

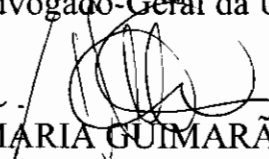
Diante de tudo quanto exposto, impõe-se a improcedência dos pedidos formulados pelo autor, tendo em vista a plena harmonia que a Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, guarda com os preceitos da Constituição Federal.

São essas, Senhor Relator, as considerações que o Advogado-Geral da União tem a fazer, cuja juntada aos autos ora requer.

Brasília, 06 de janeiro de 2005.


ALVARO AUGUSTO RIBEIRO COSTA

Advogado-Geral da União

p.p. 
ÂNGELI MARIA GUIMARÃES FEITOSA

Advogada da União