

Galdino&Coelho

Advogados

Flavio Galdino	Felipe Brandão	Ivana Harter Albuquerque	Rebecca O. Pereira da Silva	Carolina Pfeiffer Figueiredo
Sergio Coelho	Adrianna Chambô Eiger	Fernanda Rocha David	Beatriz Capanema Young	Maria Victoria P. L. Marins
Rafael Pimenta	Pedro Mota	Luan Gomes Peixoto	Leticia Willemann Campanelli	Thayssa Bohadana Martins
Rodrigo Candido de Oliveira	Mauro Teixeira de Faria	Luciana Barsotti Machado	Amanda Guimarães Torquetti	Rafael Leandro Dantas
Eduardo Takemi Kataoka	André Furquim Werneck	Júlia Leal Danziger	Milene Pimentel Moreno	Leonardo Mucillo Mathia
Cristina Biancastelli	Raissa de A. Lima Pereira	Paulo F. G. Junqueira	Claudia Tiemi Ferreira	Mônica Franco Lima
Gustavo Salgueiro	Wallace Corbo	Bruno Duarte Santos	Carolina Bueno de Oliveira	Felipe L. L. e Castro Perretti
Isabel Picot França	Isadora A. R. de Almeida	Roberta Issa Maffei	Isabella Bandeira de Mello	Caroline Rabello Müller
Marcelo Atherino	Julianne Zanconato	Jacques Felipe A. Rubens	Sávio A. Capra Marinho	Luíza M. Lima Valle
Marta Alves	Rodrigo Saraiva P. Garcia	Michelle Sorensen Camilo	Paula O. Barata Reis	Victoria de Azevedo T. Silveira
Cláudia Maziteli Trindade	Vanessa F. F. Rodrigues	Tomás de S. Góes M. Costa	Bruna Villanova Machado	João Pachá
Pedro C. da Veiga Murgel	Aline da Silva Gomes	Marcela R. Silva Quintana	Isabela Rampini Esteves	
Gabriel Rocha Barreto	Maria Flávia J. F. Macarimi	Ana Carolina S. Gasparine	Isabela Augusta X. da Silva	
Diogo Rezende de Almeida	Yasmin Paiva	Jorge Luis da Costa Silva	Yuri A. da Costa Nascimento	

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN, confederação nacional da categoria econômica dos estabelecimentos particulares de ensino devidamente registrada no Ministério do Trabalho, com sede em SCS, Quadra 02, Bloco B, Ed. Palácio do Comércio, Salas 1305 e 1307/11 - Brasília/DF (Doc. 1), vem, por seus advogados, com fundamento no art. 102, I, 'a' da Constituição Federal e na Lei nº 9.868/1999, ajuizar a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

contra a Lei Estadual nº 8.864, do Estado do Rio de Janeiro, publicada em 4 de junho de 2020, que dispõe sobre a redução no valor das mensalidades pertinentes a prestação de serviços educacionais na rede privada no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, enquanto perdurarem as medidas de enfrentamento contra a pandemia do COVID-19.

Rio de Janeiro
Av. Rio Branco 138 11º andar
20040 002 / Centro
Rio de Janeiro / RJ
T + 55 21 3195 0240

São Paulo
Av. Brig. Faria Lima 3900 / 11º andar
04538 132 / Itaim Bibi
São Paulo / SP
T +55 11 3041 1500

Brasília
SAUS Sul / quadra 05
bloco K / Nº 17 / salas 508-511
70070 050 / Brasília / DF
T +55 61 3323 3865

I. INTRODUÇÃO

1. Como é público e notório, o Governo Federal e os Governos Estaduais intensificaram, desde meados de março, os mecanismos de controle e combate ao avanço da pandemia do novo Coronavírus (Covid-19), que variam desde recomendações de higiene e regime de quarentena à população até a paralisação compulsória de atividades econômicas e comerciais consideradas não essenciais.

2. Nesse contexto, para amenizar os prejuízos causados pela pandemia do novo coronavírus, o Senado Federal aprovou o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que reconhece estado de calamidade pública no país, em razão da pandemia da Covid-19. No mesmo sentido, vários Estados da Federação também decretaram estado de calamidade pública por meio de decretos.

3. A gravidade da situação levou o Ministério da Educação (“MEC”) a aprovar, em 17 de março, a Portaria nº 343/2020, dispondo sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do novo Coronavírus. Nos termos da portaria do MEC, as instituições de ensino superior estão autorizadas a, durante a crise da pandemia, suspender os cursos presenciais ou oferecê-los por meio de meios e tecnologias de informação e comunicação, como é o caso da internet.

4. Assim, por exemplo, em atenção às recomendações das autoridades e do Ministério da Saúde e observando o disposto na Portaria nº 343/2020 do Ministério da Educação, as diversas instituições de ensino superior privadas, que garantem o acesso ao mais alto nível de educação para parcela substancial dos alunos de nível superior no Brasil (3 em cada 4 estudantes de nível superior no Brasil)¹, realizaram substanciais investimentos de modo a impedir a interrupção da prestação do serviço público de educação.

¹ Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/docman/setembro-2018-pdf/97041-apresentac-a-o-censo-superior-u-ltimo/file>>. Acesso em 28 de maio de 2020.

5. Vale mencionar que a Portaria nº 343/2020 foi substituída pela Portaria nº 345, editada em 19 de março de 2020. Posteriormente, por meio da Portaria nº 473, de 12 de maio de 2020, o MEC ainda prorrogou, por mais trinta dias, o prazo substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais. Além disso, recentemente foi editado o Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 42, de 27 de maio de 2020, que prorroga pelo período de sessenta dias as normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

6. Em outra ponta, fato é que diversas instituições de ensino básico realizaram investimentos semelhantes, de modo a manter – de acordo com a faixa etária dos alunos – atividades pedagógicas ininterruptas – sem prejuízo da reposição das aulas ou cumprimento da regulação superveniente do Ministério da Educação.

7. Ocorre que, a despeito dos investimentos e da manutenção dos serviços pelas instituições de ensino privado, na maioria absoluta dos casos com a manutenção do corpo docente, do corpo técnico e administrativo e invariavelmente resguardada a qualidade do ensino oferecido, fato é que o Estado do Rio de Janeiro editou a Lei nº 8.864/2020 para determinar a imposição de desconto obrigatório e linear nas mensalidades pagas pelos alunos, ao fundamento de que os estabelecimentos de ensino tiveram seus custos de manutenção reduzidos em razão da suspensão das atividades presenciais.

8. Note-se que projetos de lei em sentido semelhante começam a surgir em diversas outras partes da Federação. Nesse sentido, o Estado do Ceará editou a Lei Estadual n. 17.208/2020, estabelecendo a redução de mensalidades em patamares e percentuais totalmente distintos da lei fluminense objeto desta ADI. A edição da lei cearense, vale ressaltar, ensejou ainda o ajuizamento da ADI n. 6.423, sob relatoria do Ministro Edson Fachin. Da mesma maneira, o Estado do Maranhão

editou a Lei Estadual n. 11.259/2020, visando à imposição de desconto nas mensalidades escolares, o que também ensejou o ajuizamento da ADI n. 6.435, sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. Até a data de ajuizamento desta ADI, ainda não houve a apreciação das urgentes medidas liminares pleiteadas naquelas ações. Também o Estado do Pará editou a Lei n. 9.065/2020, criando seus próprios mecanismos de redução de mensalidades, o que por certo ensejará o ajuizamento de ação de controle perante este e. STF.

9. O cenário indica o risco imediato de que mais Municípios e Estados, violando as normas constitucionais indicadas a seguir, estabeleçam sistemas totalmente assimétricos para a prestação do serviço de educação, interferindo indevidamente em matéria de direito civil contratual, violando o princípio da livre iniciativa, gerando efetiva desapropriação contra as instituições de ensino de maneira desproporcional e em desatenção ao princípio da autonomia universitária.

10. O contexto é de extrema preocupação, visto que essas iniciativas legislativas podem inviabilizar o ensino privado no país. O cenário é ainda mais sensível no âmbito do ensino privado de educação básica, tendo em vista que diversos estabelecimentos de ensino são sociedades empresárias de pequeno porte, que operam com baixa margem de lucro e sem capital de giro suficiente para suportar a abrupta redução no faturamento bruto.

11. Vale registrar que, na maioria desses estabelecimentos, a mensalidade é a única fonte de receita. É certo que esta fonte será intensamente impactada pela crise da pandemia da COVID-19, na medida em que torna necessária e legítima a negociação de descontos individuais com alunos que efetivamente sofreram os impactos da crise.

12. De fato, as estatísticas apontam que a inadimplência no ensino superior em São Paulo cresceu em mais de 70% em abril, em comparação com o ano anterior.² Espera-se que os índices de evasão e inadimplência cresçam ainda mais por todo o país, atingindo instituições de ensino básico e superior privadas. É precisamente para conter esses índices que a atuação individual, no âmbito da livre iniciativa e de acordo com as necessidades particulares de alunos e instituições se revela essencial. Ao impor o corte linear e horizontal, no entanto, a Lei nº 8.864/2020 inviabiliza tal estratégia, além de reduzir ainda mais a principal fonte de recursos para a sobrevivência das instituições de ensino e de toda uma cadeia de professores e funcionários que delas dependem.

13. Assim, nos termos em que estas legislações estão sendo propostas, o desaguadouro natural destes estabelecimentos será a demissão em massa dos seus profissionais, começando por aqueles que desempenham atividade-meio, até chegar nos profissionais docentes, sem qualquer garantia de que essas providências serão suficientes para impedir o encerramento das suas atividades.

14. Nesse cenário, o impacto não será pequeno. De acordo com dados do Censo Escolar 2018, produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)³, cerca de 9 milhões de crianças e adolescentes estão matriculados em instituições privadas de ensino básico. No ensino superior, como já visto, o percentual de estudantes matriculados em instituições privadas supera 80% do corpo discente superior nacional.

15. Significa dizer que qualquer medida legislativa que fira com tamanha gravidade o equilíbrio financeiro desses estabelecimentos de ensino trará como consequências graves prejuízos a um quinto dos alunos da educação básica brasileira, milhares de profissionais que serão dispensados dos seus postos de

² Disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,inadimplencia-no-ensino-superior-de-sp-cresce-mais-de-70-em-abril,70003274524>>. Acesso em 28 de maio de 2020.

³ Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2018/notas_estatisticas_censo_escolar_2018.pdf>. Acesso em 28 de maio de 2020.

trabalho e uma perigosa sobrecarga do sistema público de educação, que já dá sinais de esgotamento da sua capacidade de absorção.

16. Nesse contexto, a Requerente vem propor a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade (“ADI”), baseada nas inúmeras ofensas à Constituição da República Federativa do Brasil (“CRFB/1988”) praticadas pelo Estado do Rio de Janeiro na edição da Lei nº 8.864/2020.

17. Esta petição se estrutura em quatro blocos.

18. No primeiro bloco (itens II e III), são analisadas as questões processuais, notadamente a legitimidade ativa da Requerente, o cabimento da presente ação direta de inconstitucionalidade e a indicação do ato normativo impugnado.

19. Em segundo lugar (itens IV e V), analisa-se os elementos fáticos e jurídicos relacionados às inconstitucionalidades propriamente ditas. Para tanto, aborda-se, primeiramente, a inconstitucionalidade formal orgânica, em razão da *usurpação de competência privativa da União para legislar sobre direito civil e direito do trabalho* (art. 22, inciso I, CRFB/1988), e por violar o devido processo legislativo; após, analisa-se a inconstitucionalidade material decorrente da violação à livre iniciativa e ao ato jurídico perfeito, destacando-se os impactos negativos da regulação de preços no setor privado, especialmente quanto ao potencial de aumento de desemprego decorrente do ato normativo impugnado; em seguida, trata-se da violação ao princípio da proporcionalidade, haja vista que a suspensão das atividades presenciais não implica interrupção na prestação dos serviços educacionais oferecidos; e, por fim, cuida-se da violação à autonomia universitária, caracterizada pela indevida invasão do Estado do Rio de Janeiro sobre assuntos referentes à gestão financeira e patrimonial de instituições de ensino superior.

20. No terceiro bloco (itens VI e VII), trata-se da inconstitucionalidade do desconto aplicável às mensalidades devidas às instituições que mantiveram suas

atividades por meio de tecnologias da informação e às instituições que não reduzirem o calendário acadêmico.

21. Por fim (item VIII), demonstra-se a presença dos requisitos autorizadores da concessão da medida cautelar para determinar a suspensão da eficácia da referida Lei, bem como sintetizam a pretensão autoral consistente na declaração de inconstitucionalidade do ato normativo impugnado.

II. LEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE E CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

22. Não há dúvida de que a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) tem legitimidade para propositura desta ADI. Afinal, trata-se de confederação nacional da categoria econômica dos estabelecimentos particulares de ensino devidamente registrada no Ministério do Trabalho, na forma de seus estatutos sociais (Doc. 1).

23. Neste sentido, é evidenciada ainda a estrita vinculação entre os objetivos institucionais da CONFENEN, como confederação representativa dos estabelecimentos particulares de ensino, e objeto desta ADI – que se volta contra ato normativo que interfere diretamente nos contratos firmados por estas instituições.

24. Convém destacar que não é a primeira vez que a CONFENEN comparece ao debate jurisdicional perante esta Corte para tratar de questões extremamente relevantes para o ensino privado brasileiro. Apenas a título exemplificativo, a Requerente ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.874, ocasião em que foi reconhecida sua legitimidade ativa na propositura de ações como a presente ADI. Ainda, a CONFENEN é parte requerente na ADI nº 6.423, sob relatoria do Ministro Edson Fachin, que foi ajuizada contra lei do Estado do Ceará, e na ADI nº 6.435, sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, ajuizada contra lei do Estado do Maranhão – ambas as legislações versando sobre igual tema do controle

de preços de mensalidade (em patamares totalmente distintos da lei objeto desta ADI).

25. Assim, considerando o disposto no art. 103, inciso IX⁴ da CRFB/1988 e no art. 2º, inciso IX⁵ da Lei nº 9.868/1999, é inequívoca a legitimidade da CONFENEN para propositura desta demanda.

26. Além disso, o cenário fático relativo à imposição pelo Estado do Rio de Janeiro de descontos sobre o valor das mensalidades pagas por estudantes da rede privada de ensino é absolutamente incompatível com a Constituição da República. Nesse contexto, a ação direta de inconstitucionalidade, prevista no art. 102, inciso I, alínea “a”, da CRFB/1988, e regulamentada pela Lei nº 9.868/1999, é a ação vocacionada para o enfrentamento da questão.

III. ATO NORMATIVO IMPUGNADO

27. De acordo com o art. 3º da Lei nº 9.868/1999, a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade deverá conter o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado.

28. No presente caso, o ato normativo impugnado consiste na Lei Estadual nº 8.864, do Estado do Rio de Janeiro, cujo artigo 1º impõe desconto obrigatório nas mensalidades de instituições privadas de ensino básico e superior. Confira-se o diploma legislativo impugnado (Doc. 2):

Art. 1º: Ficam os estabelecimentos de educação infantil, de ensino fundamental, de ensino médio, inclusive técnico ou profissionalizante, ou de educação superior da rede particular, em atividade no Estado do Rio de Janeiro, obrigados a reduzir suas mensalidades, nos termos do disposto

⁴ Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (...)

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

⁵ Art. 2º. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade:

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

nesta Lei, durante o período de vigência do estado de calamidade pública instituído pela Lei nº 8794, de 17 de abril de 2020.

§1º: Serão observados os seguintes critérios para definição, em Mesa de Negociação, do valor mínimo de redução das mensalidades:

I - estabelecimentos particulares de ensino que oferecem serviços de educação infantil, de ensino fundamental, de ensino médio, inclusive técnico ou profissionalizante, ou de educação superior, cujo valor da mensalidade seja inferior ou igual a R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais), ficam desobrigados de reduzir o valor da mensalidade praticada.

III - estabelecimentos particulares de ensino que oferecem serviços de educação infantil, de ensino fundamental, de ensino médio, inclusive técnico ou profissionalizante, ou de educação superior, cujo valor da mensalidade seja superior a R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais) ficam obrigados a promover redução obrigatória na proporção de, no mínimo, 30% (trinta por cento) sobre a diferença entre o valor da mensalidade praticada e o limite da faixa de isenção fixado no inciso anterior.

III - Cooperativas, associações educacionais, fundações e instituições congêneres, sem fins lucrativos, bem como sociedades empresariais que tenham a educação como atividade econômica principal e estejam devidamente enquadradas como microempresas ou empresas de pequeno porte, cujo valor da mensalidade seja superior a R\$ 700,00 (setecentos reais), ficam obrigadas a promover redução obrigatória na proporção de, no mínimo, 15% (quinze por cento) sobre a diferença entre o valor da mensalidade praticada e o limite da faixa de isenção fixado no inciso I.

§2º: As reduções determinadas por esta Lei incidem sobre o valor da mensalidade e da anuidade ou semestralidade e, em havendo descontos anteriormente concedidos pelo estabelecimento de ensino, caberá à Mesa de Negociação de que trata o artigo 2º desta Lei a definição de percentual de desconto a cada caso, sendo vedado o aumento do valor da mensalidade, semestralidade ou anuidade, bem como a suspensão, no ano corrente, de descontos ou bolsas de estudos que estavam em vigor na data de suspensão das aulas presenciais ou a cobrança posterior dos valores referentes aos descontos concedidos através da presente lei.

§3º: Para as faturas dos alunos matriculados em estabelecimentos de ensino sob metodologia de cobrança diferenciada entre horário escolar regular e atividades extracurriculares complementares, de horário integral ou turno

prolongado, incluindo o oferecimento de refeições ou não, a redução a ser aplicada, em relação à cobrança equivalente às atividades complementares, será de, no mínimo, 30% (trinta por cento).

§4º: A obrigatoriedade das reduções previstas neste artigo aplica-se aos contratos em vigor que envolvam a metodologia de aulas presenciais, mesmo que o estabelecimento de ensino esteja desenvolvendo, em caráter extraordinário, atividades alternativas não presenciais.

§5º: As reduções previstas neste artigo não se aplicam a contratos em que houver inadimplência, registrada antes da suspensão das aulas presenciais, em montante superior ao valor de 02 (duas) mensalidades.

§6º: As reduções determinadas por esta Lei serão mantidas enquanto durar o estado de calamidade pública instituído pela Lei n.º 8794, de 17 de abril de 2020, ou por outro ato que vier a prorrogá-lo ou convalidá-lo.

§7º: As reduções determinadas por esta Lei, quando se tratar de estabelecimento particular de ensino superior, também incidem sobre cursos de pós-graduação *lato-sensu* e *stricto-sensu*.

Art. 2º: Os estabelecimentos de educação infantil, de ensino fundamental, de ensino médio, inclusive técnico ou profissionalizante, ou de educação superior da rede particular, em atividade no Estado do Rio de Janeiro, deverão formar Mesa de Negociação para cada modalidade de ensino ou curso ofertado, com representação paritária de estudantes ou de seus responsáveis financeiros, profissionais da educação e proprietários do estabelecimento, com o objetivo de analisar as planilhas de receitas e de despesas da instituição e definir, sempre que possível, por consenso, o valor da redução a ser implementada, tendo como referência os critérios dispostos no artigo 1º desta Lei.

§1º: A Mesa de Negociação de que trata o caput deste artigo deverá levar em conta, entre outras, as seguintes variáveis:

I – situação econômica do estudante ou de sua família, em especial no tocante à perda comprovada de seus rendimentos durante a pandemia;

II – situação econômica do estabelecimento de ensino, em especial:

a) despesas de custeio, antes e durante a pandemia, excluídos os pagamentos feitos a acionistas a título de dividendos ou participação nos lucros;

b) comportamento da receita, antes e durante a pandemia;

c) taxa de inadimplência, antes e durante a pandemia;

d) número de estudantes regularmente matriculados multiplicado pelo valor médio das mensalidades pagas;

e) média do lucro líquido anual, apurada com base nos três últimos exercícios financeiros ou, quando se tratar de estabelecimento em funcionamento há menos de três anos, apurada com base no exercício anterior;

III – adoção, pelo estabelecimento de ensino, de atividades educacionais por meios remotos, a partir da suspensão das aulas presenciais.

§2º: O acordo celebrado na Mesa de Negociação não impede que o estabelecimento de ensino particular desenvolva tratativas específicas com cada estudante ou seu responsável financeiro, de modo a conceder descontos adicionais, além da redução implementada com base no disposto nesta Lei.

§3º: Os estudantes ou seus responsáveis financeiros e os profissionais da educação terão acesso garantido às planilhas de receitas e de despesas dos estabelecimentos particulares de ensino aos quais estão vinculados, ficando tais instituições obrigadas a apresentar detalhadamente o impacto das mudanças em sua situação financeira decorrentes da suspensão das atividades presenciais, tais como gastos com custeio, horas extras, entre outros.

§4º: A Mesa de Negociação será obrigatoriamente instalada no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, contado da data de publicação desta Lei, podendo permanecer em funcionamento até o final do ano letivo de 2020, a critério das representações que dela participarem.

§5º: Se a Mesa de Negociação não deliberar sobre a aplicação de desconto específico aos alunos que já gozem de descontos anteriormente concedidos pelo estabelecimento, serão aplicados a estas hipóteses o disposto no inciso II do parágrafo 1º do artigo 1º desta Lei.

§6º: As reuniões da Mesa de Negociação serão registradas em ata e suas deliberações serão aprovadas por maioria simples, com a presença de, no mínimo, um representante de cada um dos três segmentos que dela participam.

Art.3º: Os estabelecimentos de ensino deverão manter, durante todo o período de suspensão das aulas, a integralidade de seu quadro docente, bem como os demais profissionais de educação que atuam no apoio pedagógico, administrativo ou operacional, sem redução em suas remunerações.

Art. 4º: As reduções no valor das mensalidades de que trata a presente Lei serão automaticamente canceladas, a partir do reinício das aulas presenciais regulares.

Parágrafo Único: As reduções fixadas nesta Lei poderão vigor por 30 (trinta) dias após a retomada das aulas presenciais regulares, mediante deliberação da Mesa de Negociação.

Art. 5º: Os estabelecimentos particulares de ensino que já tiverem pactuado com seus contratantes percentuais de desconto superiores ao estabelecido nesta Lei deverão manter os valores acordados.

Art. 6º: O descumprimento do disposto na presente Lei ensejará a aplicação de multas, nos termos do Código de Defesa do Consumidor, por órgãos responsáveis pela fiscalização, notadamente pela Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado do Rio de Janeiro (PROCON-RJ).

Art. 7º: Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação, produzindo seus efeitos financeiros enquanto estiver em vigência o estado de calamidade pública instituído pela Lei nº 8794, de 17 de abril de 2020.

29. O que se vê é que, a uma, a legislação em comento interfere diretamente em contratos de ensino vigentes, produzindo efeitos sobre fatos pretéritos, interferindo diretamente na atividade empresarial de instituições privadas de ensino e até mesmo tratando de relações trabalhistas(!).

30. Vale registrar, de antemão, que os percentuais indicados no artigo 1º da lei não têm qualquer base econômica. Assim como não o têm outras iniciativas legislativas semelhantes.

31. Nesta linha, por exemplo, a Lei Estadual nº 17.208 do Estado do Ceará, impugnada na ADI n. 6.423, estabeleceu descontos completamente diversos – e igualmente arbitrários – que variam entre 15% e 50% a depender do nível de ensino e independentemente do número de alunos matriculados em cada instituição. Já a Lei Estadual nº 11.694/2020, do Estado da Paraíba, prevê descontos que variam de 10% a 30%, utilizando como critério, novamente, o número de alunos matriculados.

32. Há ainda outros projetos de lei estaduais com objetivos semelhantes que tramitam perante diferentes assembleias legislativas – a exemplo do PL nº 88/2020 do Estado do Amazonas; do PL nº 270/2020 do Estado do Mato Grosso; do PL nº 1.079/2020 do Distrito Federal; e do PL n. 491/2020 do Estado de Rondônia. Sem falar no sem-número de projetos de leis municipais versando sobre a mesma matéria, a exemplo do PL n. 43/2020 do Município de Recife e do PL n. 349/2020 do Município de São Paulo.

33. Importante ressaltar que cada um destes projetos trata do tema de maneira diversa – ora impondo reduções de mensalidade em diferentes percentuais e a partir de critérios distintos, ora impondo deveres de flexibilização dos pagamentos devidos. É dizer: soluções diversas, incongruentes e evidentemente destituídas de bases econômicas sólidas.

34. Note-se, ainda, que os artigos 4º, 5º, 6º e 7º da lei objeto desta ADI tratam de aspectos meramente acessórios à redução a que alude o artigo inicial da lei – quais sejam, o prazo de vigência dos descontos, a prevalência de outros acordos sobre os descontos, aspectos de direito sancionador e a data de vigência da lei.

35. Vê-se, pois, que os efeitos produzidos por estes dispositivos dependem diretamente da manutenção do artigo 1º ao 3º da legislação – que efetivamente

impõe o controle de preços na educação, obrigam a criação de órgão de negociação na estrutura das entidades de ensino e regulam as relações trabalhistas no sistema privado de ensino no Rio de Janeiro.

36. Como se verá a seguir, a lei estadual incide em evidente inconstitucionalidade de natureza formal a implicar a nulidade *in totum* da legislação. Sem prejuízo disso, ainda que se passe à análise das inconstitucionalidades materiais apontadas, vê-se que o reconhecimento da inconstitucionalidade do artigo 1º ao 3º impõe também a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento dos artigos 4º ao 7º.

37. Uma vez definido o objeto da presente ação, passa-se ao exame dos fundamentos jurídicos do pedido, considerando as inconstitucionalidades formal e material da referida norma.

IV. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

a) *Indevida interferência sobre a competência legislativa da União para tratar de direito civil e de direito do trabalho (art. 22, I, CRFB/1988).*

Inconstitucionalidade formal orgânica.

38. O modelo de organização do Estado brasileiro adotado pela CRFB/1988 assumiu como forma de estado o federalismo. Trata-se de matéria que foi inserida no rol de cláusulas pétreas do ordenamento jurídico, nos termos do art. 60, § 4º inciso I⁶ da CRFB/1988, de maneira tal que os traços gerais que definem essa forma estatal constituem limites até mesmo ao poder constituinte derivado.

⁶ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

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

I - a forma federativa de Estado

39. Dentre esses traços gerais que podem ser apontados como típicos dessa forma estatal, destacam-se a soberania do Estado Federal, a autonomia dos Estados-membros, a existência de uma Constituição Federal, a inexistência de direito de secessão e a repartição de competências previstas constitucionalmente⁷.

40. Nesse sentido, Paulo Gustavo Gonet Branco aponta que *“o Estado Federal expressa um modo de ser do Estado (daí se dizer que é uma forma de Estado) em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de recessão” (g.n.)*⁸.

41. É certo, portanto, que o modelo de repartição de competências previstas constitucionalmente constitui, nas palavras de José Afonso da Silva, *“o fulcro do Estado federal”*⁹, não estando sujeito a proposta de emenda constitucional tendente a aboli-lo, tampouco a iniciativas legislativas estaduais ou municipais propensas a ignorá-lo.

42. Nesse cenário, conforme já destacou o Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, o princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro é o princípio da predominância do interesse¹⁰, segundo o qual as matérias pertinentes ao interesse nacional serão atribuídas à União, ao passo que as matérias relacionadas aos interesses regionais ou locais ficarão sob a competência dos entes descentralizados.

⁷ Confira-se, nesse sentido: DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 254-256.

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 806.

⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 102.

¹⁰ STF. AgR no RE nº 1.247.930. Relator: Min. Alexandre de Moraes. 1ª Turma. Julgamento em 13.03.2020. DJ em 23.03.2020. No mesmo sentido: STF. ADI nº 4.615. Relator: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgamento em 20.09.2019. DJ em 25.10.2019.

43. A própria Constituição Federal, portanto, presumindo para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder na União, ora permitir maior descentralização nos Estados-membros e Municípios.

44. Partindo dessa premissa, o art. 22 da CRFB/1988 estabelece o rol de matérias cuja competência legislativa é privativa da União. Nos termos do inciso I do dispositivo, compete privativamente à União legislar sobre direito do trabalho e sobre direito civil, o que inclui, naturalmente, todas as questões referentes a contratos.

45. De início, vê-se que o artigo 3º da Lei 8.864 do Estado do Rio de Janeiro viola frontalmente a competência legislativa privativa da União para dispor sobre direito do trabalho. Relembre-se o dispositivo:

Art.3º: Os estabelecimentos de ensino deverão manter, durante todo o período de suspensão das aulas, a integralidade de seu quadro docente, bem como os demais profissionais de educação que atuam no apoio pedagógico, administrativo ou operacional, sem redução em suas remunerações.

46. Ora, o que o dispositivo pretende, sem nenhum disfarce, é proibir a rescisão de contratos de trabalho no âmbito das instituições de ensino privado no Rio de Janeiro. Não só isso, também resta clara do mencionado dispositivo a tentativa do legislador estadual de regular a remuneração vigente nas mencionadas relações trabalhistas.¹¹

¹¹ O caso é de tal forma grave e evidente que são escassas situações semelhantes na jurisprudência recente do Tribunal. Confira-se, a este respeito, hipótese semelhante: “Invade competência privativa da União Federal, para legislar sobre direito do trabalho (art. 8., XVII, b, da Constituição de 1967), a lei municipal voltada a garantir estabilidade a empregados da Prefeitura, regidos pela C.L.T. Recurso extraordinário provido, para julgar improcedente a reclamação, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei n. 925, de 05-01-83, da Prefeitura de Paraibuna -SP” (STF, RE 116419, Rel. Ministro Octavio Galloti, Tribunal Pleno, julgado em 12/08/1993).

47. Em situação semelhante, este e. STF já reconheceu que lei estadual que impede a terceirização viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho, *in verbis*:

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. ADI. LEI ESTADUAL QUE ESTABELECE MEDIDAS DE SEGURANÇA EM ESTACIONAMENTOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Lei Estadual 1.748/1990, que impõe medidas de segurança em estacionamento, é inconstitucional, quer por invadir a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I), conforme jurisprudência consolidada nesta Corte, quer por violar o princípio da livre iniciativa (CF/88, art. 170, par. único, e art. 174), conforme entendimento pessoal deste relator, expresso quando do julgamento da ADI 4862, rel. Min. Gilmar Mendes. 2. O artigo 1º da lei impugnada, ao obrigar tais empresas à manutenção de empregados próprios nas entradas e saídas dos estacionamentos, restringe a contratação de terceirizados, usurpando, ainda, a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF/88, art. 22, I). 3. Ação julgada procedente. 4. Tese: 1. “Lei estadual que impõe a prestação de serviço segurança em estacionamento a toda pessoa física ou jurídica que disponibilize local para estacionamento é inconstitucional, quer por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil, quer por violar a livre iniciativa.” 2. “Lei estadual que impõe a utilização de empregados próprios na entrada e saída de estacionamento, impedindo a terceirização, viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho.”¹²

48. A violação ao artigo 22, I da Constituição, no entanto, não se limita ao artigo 3º. Também e especialmente os artigos 1º e 2º implicam evidente usurpação da competência legislativa da União para regular matérias de direito civil, ao imporem, a um só passo, o controle de preços estabelecidos em contratos de ensino, de um lado; e a criação de órgão de negociação obrigatório à estrutura das empresas de ensino, de outro.

¹² STF, ADI 451, Rel. Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017.

49. Veja-se, por meio dos artigos 1º e 2º, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro impôs um desconto mínimo de 30% sobre as mensalidades cobradas por todas as instituições de ensino que pratiquem mensalidade superior a R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta) reais.

50. Além disso, os mencionados dispositivos obrigam as instituições a criarem “mesas de negociação”, por meio das quais descontos adicionais podem ser impostos.

51. Ora, por três razões os mencionados dispositivos violam a competência legislativa privativa da União insculpida no artigo 22, I, CRFB/1988.

52. Primeira razão: a contraprestação paga às instituições privadas de ensino básico e superior é matéria contratual inserida no âmbito do direito civil, cuja competência legislativa é privativa da União, conforme mencionado anteriormente.

53. Não é sem motivo, aliás, que é de iniciativa da União a Lei nº 9.870/1999, que dispõe sobre – e esgota o tema do – valor total das anuidades escolares. De acordo com o art. 1º da referida Lei, “*o valor das anuidades ou das semestralidades escolares do ensino pré-escolar, fundamental, médio e superior, será contratado, nos termos desta Lei, no ato da matrícula ou da sua renovação, entre o estabelecimento de ensino e o aluno, o pai do aluno ou o responsável*”.

54. Na linha desse raciocínio, esta Eg. Corte reconheceu a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei nº 670/1994 do Distrito Federal, que tratava da cobrança das anuidades escolares. Confira-se, por oportuno, a ementa do julgado e um trecho do voto lavrado pelo Min. Cezar Peluzo:

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação Direta. Lei nº 670, de 02 de março de 1994, do Distrito Federal. Cobrança de anuidades escolares. Natureza das normas que versam sobre contraprestação de serviços educacionais. Tema próprio de contratos. Direito Civil. Usurpação de competência privativa da União. Ofensa ao art. 22, I, da CF. Vício formal caracterizado. Ação julgada procedente. Precedente. É inconstitucional norma do Estado ou do Distrito

Federal sobre obrigações ou outros aspectos típicos de contratos de prestação de serviços escolares ou educacionais.

[*Trecho do voto*]: Nítida, portanto, a impossibilidade constitucional de qualquer Estado ou o Distrito Federal editar normas sobre obrigações, contraprestações ou outros aspectos típicos de contratos de prestação de serviços escolares ou educacionais, que isso implica, claramente, legislar em matéria de direito civil, reservada à competência da União (art. 22, I, da Constituição da República) (g.n.).¹³

55. Em outra ocasião, esta Corte entendeu que a Lei nº 10.989/93 de Pernambuco, que dispunha sobre a data de vencimento das mensalidades escolares, também incorria em vício de inconstitucionalidade formal, por usurpar competência privativa da União para legislar sobre direito civil¹⁴.

56. Veja-se ainda que, no âmbito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, a própria Comissão de Justiça e Redação reconheceu a inconstitucionalidade de projeto de lei semelhante ao que deu origem à Lei n. 8.864/2020. Neste sentido, a CCJ municipal afirmou que o Projeto de Lei nº 1.744/2020, que *“dispõe sobre a redução proporcional das mensalidades da rede privada de ensino no município do rio de janeiro, durante o plano de contingência do novo corona vírus, covid-19, e dá outras providências”, “invade matéria Privativa da União, como prevê o Art. 22, inciso I da Constituição Federal, pois, trata se de Direito Civil”*¹⁵, motivo pelo qual opinou pela inconstitucionalidade da referida iniciativa legislativa. (Doc. 4)

57. Sendo assim, os alunos e as instituições de ensino, por imperativo legal, se vinculam por meio de contratos, em que são estabelecidos, por força do artigo 1º da Lei Federal nº 9.870/1999, os termos e as condições de cobrança e pagamento da contraprestação pecuniária devida pelos serviços educacionais fornecidos pelas

¹³ STF. ADI nº 1.042. Relator: Min. Cezar Peluzo. Tribunal Pleno. Julgamento em 12.08.2009. DJ em 05.11.2009.

¹⁴ STF. ADI nº 1.007. Relator: Min. Eros Grau. Tribunal Pleno. Julgamento em 31.08.2005. DJ em 24.02.2006.

¹⁵ Disponível em: <https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/f6d54a9bf09ac233032579de006bfef6/c04e35a38b6647bf0325853d0059085c?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1>. Acesso em 28 de maio de 2020.

instituições. Neste sentido, é certo concluir que o desconto obrigatório imposto ao setor educacional privado pela Lei nº 8.864/2020 do Estado do Rio de Janeiro consiste em matéria contratual inserida no âmbito do direito civil, que é, como se sabe, da competência legislativa privativa da União.

58. A segunda razão para o reconhecimento da violação à competência da União decorrente dos artigos 1º e 2º da legislação consiste na extrapolação até mesmo da eventual competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor e educação.

59. De fato, o art. 24 da CRBF/1988 estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre consumo (inciso V) e educação (inciso IX). No âmbito da legislação concorrente, a competência da União é limitada ao estabelecimento de normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos entes federativos. Por outro lado, inexistindo lei federal, os entes poderão exercer a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, sendo certo que a superveniência de lei federal suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

60. Apesar de ser ampla a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor, ainda assim restará violado o artigo 22, inciso I, da CRFB/1988 se a norma estadual, a pretexto de editar normas consumeristas, adentrar em matéria contratual afeta ao ramo do direito civil/contratual da competência legislativa exclusiva da União

61. Conforme já reconheceu o Exmo. Min. Roberto Barroso, “*por mais ampla que seja, a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/88, art. 24, V e VIII) não autoriza os Estados-membros a editarem normas acerca de relações contratuais, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I)*”.¹⁶

¹⁶ STF. ADI nº 4.701. Relator. Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgamento em 13.08.2014. DJ em 25.08.2014.

62. Do mesmo modo, não se ignora a competência concorrente dos entes federativos para legislar sobre educação. Nessa esteira, a Suprema Corte já reconheceu a constitucionalidade de lei distrital que determinou a oferta de ensino da língua espanhola aos alunos da rede pública do Distrito Federal¹⁷, e de lei estadual de Santa Catarina que fixou o número máximo de alunos em sala de aula, no afã de viabilizar o adequado aproveitamento dos estudantes¹⁸.

63. Note-se, contudo, que tais matérias em nada se assemelham ao objeto do ato normativo ora impugnado. Elas trataram, efetivamente, do tema da educação em seu conteúdo: ou seja, nos mecanismos de prestação do serviço público de educação.

64. Não é disso que trata a Lei nº 8.864 do Estado do Rio de Janeiro. O que a lei pretende, pelo contrário, é regular a aplicação de um desconto sobre a prestação de um serviço que, por acaso, está relacionado à educação. Não se trata de legislação sobre educação ou ensino, mas apenas e tão somente de legislação sobre contratos.

65. E ainda que o tema estivesse sujeito a algum tipo de concorrência legislativa, veja-se que a Lei Federal nº 9.870/1999 esgota o tema da regulação dos contratos de ensino – inexistindo, portanto, qualquer competência suplementar a ser exercida pelos Estados na matéria (art. 24, §2º, CRFB/1988).

66. De fato, conforme observa Alonso Freire, a competência concorrente suplementar dos estados sobre questões associadas a serviços prestados por estabelecimentos de ensino é limitada a serviços secundários e acessórios, como a cobrança para realização de provas de segunda chamada, finais e equivalentes¹⁹.

¹⁷ STF. ADI nº 3.669. Relator: Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgamento em 18.06.2007. DJ em 28.06.2007.

¹⁸ STF. ADI nº 4.060. Relator: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgamento em 25.02.2015. DJ em 30.04.2015.

¹⁹ FREIRE, Alonso. “Os estados podem legislar sobre descontos em mensalidades escolares?”. Jota, 30 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/os-estados-podem-legislar-sobre-descontos-em-mensalidades-escolares-30052020#_ftnref5>. Acesso em 01 de junho de 2020.

Exatamente por isso que esta eg. Corte reconheceu a constitucionalidade de lei fluminense que proibiu a cobrança de taxa de repetência, taxa sobre disciplina eletiva e taxa de prova por parte das instituições particulares de ensino superior²⁰.

67. De outro lado, em caso semelhante ao objeto desta ADI, o argumento de que a legislação local fora editada com fundamento na competência concorrente para legislar sobre educação não convenceu esta Corte. Após analisar detidamente a matéria, este eg. STF concluiu pela usurpação de competência privativa da União para legislar sobre direito civil, em razão de lei estadual que estipulava a data do vencimento de mensalidades escolares, “matéria de direito contratual”²¹ - já que interferia diretamente na relação contratual existente entre as partes.

68. Ainda que se entenda que o ato normativo impugnado trata de direito do consumidor e de educação, o que se admite pelo princípio da eventualidade, fato é que a competência concorrente dos entes federativos para legislar em nas hipóteses previstas no art. 24 da CRFB/1988 pressupõe a existência de singularidade regional que justifique a adequação da norma geral à situação específica da comunidade local, sendo ainda vedado aos Estados “*desbordar os continentes e os conteúdos das normas gerais fixadas pelo legislador nacional*”²².

69. Não se vê, no caso da Lei nº 8.864, especificidades regionais que legitimem a intervenção do legislador estadual em relação ao pagamento integral das mensalidades devidas pelos alunos pelo serviço privado de educação prestado. Pelo contrário, as circunstâncias que justificaram a iniciativa legislativa estão longe de ser uma peculiaridade do Estado do Rio de Janeiro. A suspensão das aulas,

²⁰ STF. ADI nº 5.462. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgamento em 11.10.2018. DJ em 26.10.2018.

²¹ Veja-se: “Não vislumbro, no texto normativo, legislação sobre educação ou ensino. Os preceitos tratam tão-somente da estipulação de data do vencimento das mensalidades escolares, matéria de direito contratual. A Lei n. 10.989 do Estado de Pernambuco, torna a repetir, nada dispõe a respeito daquela matéria” (STF. ADI nº 1.007. Relator: Min. Eros Grau. Tribunal Pleno. Julgamento em 31.08.2005. DJ em 24.02.2006).

²² STF. ADI nº 3.669. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgamento em 18.06.2007. DJ em 29.06.2007.

mantidas por meios virtuais, em razão das medidas de isolamento social alcançou todos os estados brasileiros. Os impactos de tais medidas de isolamento são, ainda, até mesmo objeto de análise do Congresso Nacional.

70. O risco de assimetria no tratamento conferido à matéria é evidente. Tome-se como exemplo a lei cearense, objeto da ADI n. 6.432: naquela legislação estadual, impõe-se desconto de 15% a 50% sobre as mensalidades, servindo o faturamento anual da instituição como parâmetro de eventual redução dos percentuais. Já a Lei do Estado do Pará n. 9.065/2020 impõe descontos mínimos de 10% a 30%, variando o percentual de acordo com as características da instituição.

71. A lei do Rio de Janeiro não usa nenhum destes critérios – considera, sim, o valor da mensalidade praticada – sendo certo que, ao submeter a desconto os valores de mensalidade que superam R\$ 350,00, a lei acaba atingindo a maioria esmagadora das instituições de ensino no Estado.

72. Proliferando-se leis deste tipo entre os Estados e Municípios, portanto, é evidente o risco de tratamentos diametralmente opostos sobre a matéria, criando assimetrias de direito e de fato que não se justificam à luz de peculiaridades ou interesses locais.

73. De fato, a legislação em comento não revela qualquer particularidade regional que pudesse atrair a competência legislativa remanescente dos Estados (art. 25, §1º, CRFB/1988) e servir de base para a tentativa de intervenção estadual nas instituições privadas de ensino. Pelo contrário, a existência de múltiplos projetos editados por diferentes Estados e Municípios sobre o tema apenas comprova o caráter nacional da questão – e o risco evidente de tratamentos assimétricos entre diferentes entes federativos.

74. Nesse contexto de intensa produção legislativa sobre o tema, já se colhem diversas situações em que projetos de leis com previsão de descontos em

mensalidades em instituições de ensino foram reputados inconstitucionais por vício de competência no curso do próprio processo legislativo. É o caso, por exemplo, do Projeto de Lei nº 30/2020, do Município de Juiz Fora/MG, que foi objeto de veto pelo Prefeito (Doc. 5). Confira-se um trecho das razões do veto:

Esclarece-se que o contrato de prestação de serviços educacionais regula, entre outras questões, o pagamento das mensalidades escolares como contraprestação ao serviço contratado. As mensalidades escolares constituem uma espécie de parcelamento definido em contrato, de modo a viabilizar uma prestação de serviço semestral ou anual. O pagamento corresponde a uma prestação de serviço que ocorrerá ao longo do ano. Assim como suas obrigações, esse contrato é matéria de Direito Civil e, portanto, de acordo com o que dispõe a Constituição Federal em seu artigo 22, inciso I, a competência para legislar sobre o assunto é privativa da União. Portanto, constata-se que, o tema atinente à mensalidade escolar versa sobre direito obrigacional, portanto, de natureza contratual, tema afeto ao Direito Civil. Apesar de haver uma competência concorrential entre a União, o Estado e o Distrito Federal para tratar de educação e direito do consumidor, diferentemente, a questão de pagamento da mensalidade diz respeito não à política educacional nem a direitos consumeristas, mas sim ao contrato particular entre o particular e a escola. E a matéria de contratos é uma matéria de Direito Civil, cuja competência legislativa é exclusiva da União.

75. Logo, também pelos motivos adicionais acima aludidos, a competência do Estado do Rio de Janeiro para legislar concorrentemente em matéria consumerista e educacional não lhe autoriza a legislar sobre relação contratual própria do setor educacional, pelo que a Lei nº 8.864 é inconstitucional e violadora da esfera legislativa privativa da União.

76. A terceira razão que revela o vício de competência ora apontado consiste na indevida intervenção do Estado do Rio de Janeiro no Sistema Federal de Ensino.

77. Conforme mencionado, a Lei nº 8.864 também impõe os descontos sobre as mensalidades devidas às Instituições Privadas de Ensino Superior, que integram

o Sistema Federal de Ensino, como se extrai do art. 16²³ da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Nesse sentido, por tratar de sistema de educação sujeito à regulação e supervisão federal, caberia exclusivamente à União tratar do tema.

78. Registre-se que a sujeição das Instituições Privadas de Ensino Superior ao Sistema Federal de Ensino e a inconstitucionalidade de norma estadual que indevidamente interfere no seu funcionamento já foram reconhecidas por esta Corte Suprema no julgamento da ADI nº 2.501, de relatoria do Exmo. Ministro Joaquim Barbosa,²⁴ bem como na ADI nº 3.757, que excluiu as entidades de ensino superior privado da incidência de legislação editada pelo Estado do Paraná, em vista de integrarem o sistema federal de que tratam os artigos 209 e 211 da Constituição c/c os artigos 16 e 17 da Lei n. 9.394/1996.

79. Assim, também sob esse aspecto, a Lei nº 8.864 é inconstitucional por interferir indevidamente no Sistema Federal de Ensino, extrapolando a competência concorrente prevista no art. 24, inciso IX da CRFB/1988 para legislar sobre matéria educacional.

b) *Violação ao devido processo legislativo: ausência de fundamentação científica ou de análise técnica na elaboração dos parâmetros normativos*

80. Em relação à ausência de fundamentação, verifica-se que a exposição de motivos do Projeto de Lei nº 2.052/2020, que deu origem à Lei ora impugnada, sequer traz qualquer fundamento para os percentuais apontados. Não há indicação de qualquer estudo empírico que tenha concluído que os referidos descontos são proporcionais à suposta redução de custos dos estabelecimentos de ensino. Trata-

²³ Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:

I - as instituições de ensino mantidas pela União;

II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III - os órgãos federais de educação.

²⁴ STF. ADI nº 2.501. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Tribunal Pleno. Julgamento em 04.09.2008. DJ em 18.12.2008.

se apenas e tão somente de um “achismo legislativo” a respeito de um percentual que deve ser imposto às instituições de ensino.

81. Basta ver que outras leis e projetos legislativos semelhantes indicam percentuais absolutamente distintos. Nesta linha, por exemplo, a Lei Estadual nº 17.208 do Estado do Ceará, impugnada na ADI n. 6.423, estabeleceu descontos completamente diversos – e igualmente arbitrários - que variam entre 15% e 50% a depender do nível de ensino e independentemente do número de alunos matriculados em cada instituição. Por sua vez, a Lei Estadual nº 11.694/2020, do Estado da Paraíba, prevê descontos que variam de 10% a 30%, utilizando como critério o número de alunos.

82. Há ainda outros projetos de lei estaduais com objetivos semelhantes que tramitam perante diferentes assembleias legislativas – a exemplo do PL nº 88/2020 do Estado do Amazonas; do PL nº 270/2020 do Estado do Mato Grosso; do PL nº 1.079/2020 do Distrito Federal; e do PL n. 491/2020 do Estado de Rondônia. Sem falar no sem-número de projetos de leis municipais versando sobre a mesma matéria, a exemplo do PL n. 43/2020 do Município de Recife e do PL n. 349/2020 do Município de São Paulo.

83. Trata-se de iniciativas legislativas que distribuem descontos sem qualquer fundamento concreto, motivo pelo qual são tão distintas em conteúdos e proporções.

84. A proposta de desconto linear, caracterizado pelo mesmo percentual aplicado indistintamente a todos os alunos, ignora uma série de circunstâncias relevantes, valendo destacar ao menos quatro.

85. Em primeiro lugar, destaca-se que, em média, as maiores despesas de instituições de ensino se referem a pessoal, chegando a 70% dos custos. Desse modo, o corte de no mínimo 30% praticamente compromete tudo o que não for pagamento de professores.

86. Em segundo lugar, a lei abrange o ensino privado de modo geral, isto é, tanto o ensino básico quanto o ensino superior. Com isso, suas determinações alcançam centenas de instituições espalhadas por diferentes localidades, com portes distintos e com logísticas próprias, de forma que o desconto linear afeta desproporcionalmente entidades diversas e demonstra a violação a um devido procedimento de elaboração normativa.

87. Em terceiro lugar, o desconto linear impede que as instituições estabeleçam mecanismos específicos para a proteção de estudantes em situação de vulnerabilidade decorrente da pandemia da COVID-19, na medida em que beneficia tanto aqueles afetados pela crise quanto os não afetados, impedindo qualquer margem financeira para a instituição resguardar os alunos vulneráveis. Com isso, beneficiam-se com 30% de desconto os alunos que não precisariam de nenhum abatimento, enquanto aqueles que necessitam de um desconto em maior escala são taxativamente alcançados pelo mesmo percentual. Ignora-se, portanto, a mais comezinha das lições clássicas sobre igualdade material.

88. Em quarto lugar, mesmo o processo legislativo não foi suficiente para suprir essa omissão. Pelo contrário, o projeto foi aprovado e sancionado em tempo recorde, sem que nenhum dado efetivamente apontasse o acerto no percentual definido.

89. Essa extrema brevidade do processo legislativo, com mínima transparência e participação social revela evidente violação àquilo que Ana Paula de Barcellos identificou como um direito difuso ao devido procedimento na elaboração normativa. Conforme afirma a professora titular de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, “o direito a um devido procedimento na elaboração normativa constitui uma incidência específica do direito de acesso à

informação e do correlato dever de publicidade previstos constitucionalmente”.²⁵ Nenhuma dessas informações estiveram ou estão, contudo, disponíveis.

90. Vale dizer que a transparência que se deve exigir dos atos normativos – e que faltou ao processo que deu origem à lei ora impugnada – consiste no direito à consulta e participação ativa e equilibrada dos diversos setores da sociedade afetados pela norma a ser elaborada. A presença de grupos sociais e representantes de classes nas instâncias decisórias é uma característica das nações democráticas que reforça as instituições e amplia a cidadania. Nesse sentido, a abertura à participação no Processo Legislativo promove a melhoria da qualidade da legislação por incluir nos debates as impressões trazidas pelos destinatários da mesma.

91. Assim, Gustavo Binbenbojm destaca que *“quanto maior o grau de efetiva participação social (direta ou indireta) no processo de deliberação que resultou a decisão, menos intenso deve ser o grau de controle judicial”*. Para o autor, o grau de consenso democrático obtido na aprovação das leis também deve ser levado em conta para o grau de controle judicial daquele ato legislativo²⁶.

92. Em linha semelhante, Daniel Sarmento e Claudio Pereira de Souza Neto afirmam que a falta de legitimidade democrática é um primeiro e relevante elemento a desqualificar a presunção de constitucionalidade de atos normativos. Como sustentam os autores, é relevante verificar, entre outros elementos, a *“existência de efetiva participação popular na elaboração da norma”*²⁷, de tal modo que a ausência de tal participação – como no caso da lei fluminense objeto desta ADI – desconstitui a constitucionalidade presumida da lei.

²⁵ BARCELLOS, Ana Paula de. Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 254.

²⁶ BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2008. p. 240.

²⁷ SOUZA NETO, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da ‘última palavra’ e alguns parâmetros de autocontenção judicial. Revista Quaestio Iuris, vol.06, n. 2.

93. *In casu*, o grau de consenso democrático obtido é mínimo – não há qualquer indício de que o processo legislativo que deu origem à lei objeto desta ação contou com qualquer possibilidade de participação ou mesmo conhecimento popular. Trata-se de razão que justifica, então, o controle judicial máximo para reconhecer as abusividades do legislador estadual e as inconstitucionalidades do ato normativo ora impugnado.

V. A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

a) Violação à livre iniciativa e à propriedade.

94. Soma-se à inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, anteriormente exposta, inconstitucionalidade material por violação ao princípio da livre iniciativa, insculpido no artigo 1º, inciso IV e no artigo 170 da Constituição de 1988. Como apontado pelo Exmo. Ministro Gilmar Mendes, a livre iniciativa figura, inclusive, como limite à expansão da competência dos Estados em matéria de proteção ao consumidor. De tal forma que esta competência “*cessa de ser exercida validamente se interferir irrazoavelmente com a livre iniciativa*”²⁸.

95. O princípio da livre iniciativa, como já afirmado por esta e. Corte, consiste em um dos fundamentos da República e da ordem econômica constitucional. Trata-se, nas palavras do saudoso professor Diogo de Figueiredo²⁹, de princípio geral atinente à ordem econômica, dos quais derivam princípios e preceitos específicos de conteúdo econômico expostos no artigo 170 da Carta Magna.

96. Assim, a livre iniciativa consagrada pela Constituição Federal deve ser protegida à luz (i) da soberania nacional, (ii) da propriedade privada, (iii) da função

²⁸ STF. ADI nº 451. Relator: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgamento em 01.08.2017. DJ em 08.03.2018.

²⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; ROCHA, Henrique Bastos. Liberdade econômica e sanções administrativas nas reorganizações societárias. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 44, p. 23-41, jan./mar. 2014.

social da propriedade, (iv) da livre concorrência, (v) da defesa do consumidor, (vi) da redução das desigualdades, (vii) da busca pelo pleno emprego, e (viii) do favorecimento às empresas de pequeno porte.

97. Lembre-se, ainda, que a livre iniciativa produz seus efeitos também no campo específico da ordem social constitucional. De fato, ao estabelecer, no artigo 209, a abertura da educação à livre iniciativa, a Constituição de 1988 estendeu este princípio fundamental às instituições de ensino privado. E a norma constitucional, neste aspecto, estabeleceu tão-somente duas condicionantes à atuação destas entidades: o cumprimento das normas gerais de educação e a autorização e avaliação da qualidade pelo Poder Público.

98. Veja-se, então, que a única intervenção possível do Estado, no âmbito da educação privada, diz respeito ao estabelecimento das diretrizes educacionais e da fiscalização das entidades. Em nenhuma medida se pode falar, portanto, em controle de preços, como pretendido pela legislação aqui impugnada.

99. Neste sentido, o Exmo. Ministro Presidente desta e. Corte tem reconhecido, em reiteradas decisões tomadas no contexto do coronavírus, que não cabe ao Poder Público privilegiar um ou outro setor econômico em detrimento dos demais. Confira-se:

Não se ignora que a situação de pandemia, ora vivenciada, impôs drásticas alterações na rotina de todos, atingindo a normalidade do funcionamento de muitas empresas e do próprio Estado, em suas diversas áreas de atuação.

Mas, exatamente em função da gravidade da situação, exige-se a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, não se podendo privilegiar determinado segmento da atividade econômica, em detrimento de outro, ou mesmo do próprio Estado, a quem incumbe, precipuamente, combater os nefastos efeitos decorrentes dessa pandemia.

Assim, não cabe ao Poder Judiciário decidir quem deve ou não pagar impostos, ou mesmo quais políticas públicas devem ser adotadas,

substituindo-se aos gestores responsáveis pela condução dos destinos do Estado, neste momento.³⁰

100. No âmbito do Poder Executivo, a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), órgão do Ministério da Justiça, editou nota técnica em que se posicionou contra descontos lineares, como propõe a lei em comento. Na avaliação da secretaria, descontos devem ser avaliados caso a caso, levando em consideração as peculiaridades de cada estudante e de cada instituição de ensino (Doc. 6).

101. Posteriormente, em 08.05.2020, a Secretaria Nacional do Consumidor voltou a tratar do tema, por meio da Nota Técnica nº 26/2020, reiterando que *“não é recomendável a adoção de critérios lineares de descontos de mensalidades, aplicáveis indistintamente para todas as instituições de ensino, bem como de regras gerais que prevejam repasse de eventuais reduções de custos operacionais pelas instituições de ensino, sob pena de comprometer a continuidade da prestação do serviço por parte de algumas instituições de ensino e/ou a qualidade do serviço prestado”* (Doc. 7)³¹.

102. No mesmo sentido é a Nota Técnica nº 17/2020 do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, também vinculado ao Ministério da Justiça. Ao avaliar potenciais efeitos da imposição de descontos percentuais em contratos de prestação de serviços educacionais, o CADE destacou que esse tipo de interferência pode gerar mais efeitos maléficos do que benéficos, como, por exemplo, desemprego e redução de salários de professores, dificuldade de realocação desses profissionais, diminuição da demanda agregada e redução da arrecadação de impostos (Doc. 8)³².

³⁰ STF. MC na STP n. 193. Relator: Min. Presidente Dias Toffoli, decisão proferida em 05.05.2020. DJ em 06.05.2020.

³¹ Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/news/coronavirus-senacon-emite-nova-nota-tecnica-com-orientacoes-complementares-sobre-relacao-entre-consumidores-e-instituicoes-educacionais/sei_mj-nota-tecnica_escolas.pdf>.

³² “Neste cenário, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são sensíveis a este tipo de situação e buscam, às vezes, de maneira proativa, aliviar os efeitos da crise aos cidadãos brasileiros, buscando, em determinadas situações, soluções que passam por interferir nos contratos e na economia de maneira geral, para proteger os brasileiros. No entanto, em que pese este tipo de interferência possa ser bem intencionada, é possível que, a depender de como se faça a interferência, sejam gerados mais

103. Ratificando tal posicionamento, o Ministério Público Federal, por meio de Nota Pública, condenou veementemente a imposição de descontos lineares às instituições de ensino privadas, destacando que tais medidas “*devem considerar as especificidades dos serviços de ensino ofertados, a situação financeira, o porte e o quantitativo de alunos de cada instituição de ensino*”. Assim, o MPF orientou a realização de uma “*análise equitativa que considere, por um lado, a quantidade de alunos por unidade familiar e a eventual perda de renda bruta da família e, de outro, os esforços empregados pela instituição para se manter a qualidade do serviço prestado por meio virtual*” (Doc. 9).

104. Veja-se que, ao impor indiscriminadamente a todas as instituições de ensino particulares descontos mínimos 30% sobre o valor das mensalidades que sobeje R\$ 350,00, a Lei Estadual nº 8.864/2020 viola diretamente estes diversos conteúdos da livre iniciativa resguardada pela Constituição.

efeitos maléficos do que benéficos, que precisam ser, pelo menos, considerados. Abaixo estão alguns efeitos potenciais, sob a perspectiva econômica, que merecem ser considerados pelos legisladores pátrios e decisores em geral, quando ocorrer o debate deste tipo de interferência nas mensalidades escolares, quais sejam:

Desemprego ou menores salários: Professores, também, precisam se manter em tempos de pandemia e, também, são consumidores. Diminuir a mensalidade escolar em tempos de pandemia pode significar, na situação mais otimista, a diminuição de custos ou a redução temporária dos salários de alguns professores, mas, em um cenário mais pessimista, pode ocorrer a falência de várias instituições de ensino e, por consequência, um cenário pior do ponto de vista social, tanto durante como após a pandemia;

Dificuldade de realocação: Caso exista desemprego, dificilmente, os professores conseguirão um emprego alternativo em época de isolamento social, onde a demanda já está baixa e a interação social, necessária para uma atividade de ensino, diminui. Tal pode significar do ponto de vista pessoal, por si só, uma situação extremamente difícil;

Outros efeitos macroeconômicos: Além de um desemprego persistente, com dificuldade de realocação no mercado de trabalho, no âmbito macro, pode-se gerar uma diminuição da demanda agregada, diminuição da arrecadação de impostos e, por conseguinte, diminuição até mesmo das condições do Estado gerir o orçamento referente à saúde pública. Especialistas sustentam que se estabelecimentos privados falirem, é possível que a rede pública seja obrigada a absorver os referidos alunos, aumentando, também, o orçamento público com educação;

Efeitos concorrenciais: Do ponto de vista concorrencial, caso existam empresas que tenham sido levadas à falência, é possível que exista a concentração do mercado (pela diminuição do número de players existentes)(...). Disponível em <<http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/publicacoes-dee/nota-tecnica-17.pdf>>, acessado em 28 de maio de 2020.

105. Primeiramente, resta violada a proteção à propriedade privada. Isto porque, se de um lado a lei impõe redução na mensalidade previamente estabelecida no contrato de ensino, por outro não está prevista qualquer indenização ou contraprestação adequada às instituições.

106. Significa dizer que, mantido o mesmo serviço, prestado inclusive por mecanismos de telecomunicações, conforme autorizados pelo próprio Poder Público, as instituições passam a ser compelidas a suportar ônus econômico substancial, na maior parte dos casos, superior à sua margem de resultado, o que inviabiliza a operação de ensino com consequências gravíssimas para a sociedade. Trata-se, assim, de efetiva hipótese de desapropriação sem indenização, vedada nos termos do artigo 5º, inciso XXIV da Constituição Federal.

107. Em segundo lugar, resta violado o conteúdo específico da livre iniciativa na educação. Isto porque, enquanto de um lado o artigo 209 faculta à iniciativa privada atuar no campo do ensino, por outro o artigo 208 estabelece claramente as hipóteses de atuação do Estado nesta seara. E o Estado não está autorizado, repise-se, nem pelo artigo 208, nem pelo artigo 209, a efetivar qualquer forma de controle de preços.

108. Em terceiro lugar, a lei importa violação à livre concorrência. Como lecionou o Exmo. Ministro Roberto Barroso, a livre concorrência “*significa liberdade de fixação dos preços e do lucro, como regra geral*”³³. Disto decorre que cabe às próprias instituições de ensino regular seus sistemas de preço de acordo com os incentivos do mercado.

109. Veja-se que a legislação não busca atuar no âmbito das excepcionalíssimas situações em que a intervenção do Estado sobre os preços de mercado poderia ser eventualmente legítima. Não se busca, pois, conter aumentos

³³ BARROSO, Luís Roberto. Estado e livre-iniciativa na experiência constitucional brasileira. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, Belo Horizonte, ano 12, n. 45, p. 9-19, abr./jun. 2014.

substanciais em mensalidades, prevenir monopólios ou reaquecer um determinado setor econômico.

110. De fato, não se pode ignorar que, em antigo julgado, esta e. Corte convalidou a Lei nº 8.039/1990, que dispunha sobre critérios de reajuste das mensalidades escolares. Note-se que o caso é substancialmente distinto da presente hipótese.

111. Primeiramente porque se tratava, como se vê, de legislação federal – de que não decorria, portanto, a inconstitucionalidade formal apontada no item anterior. Mais do que isso, note-se que a legislação em comento, editada em momento de notória crise inflacionária, buscava limitar o *reajuste* abusivo de mensalidades escolares.

112. A legislação estadual objeto desta ADI, no entanto, não trata de limitar *reajustes* nas mensalidades objeto de contratos de ensino. O que ela pretende, na verdade, é realizar uma *redução* de mensalidades estabelecidas em atos jurídicos perfeitos e regularmente pagas como contraprestação dos serviços prestados pelas instituições. Não por outra razão, a hipótese analisada por este e. STF por ocasião do julgamento da ADI nº 319/DF é substancialmente distinta da presente, não cabendo desta forma chegar à mesma conclusão que aquela adotada por esta e. Corte em momento tão sensível de nossa ainda nova democracia.

113. De fato, a situação aqui não é de excepcional legitimação de tamanha intervenção incisiva do Estado sobre a propriedade e a livre iniciativa. O que a lei impugnada busca é interferir em um mercado que funciona regularmente em todo o território nacional. Mercado este no qual atuam diversos agentes econômicos que têm envidado esforços para, por exemplo, nos termos da Portaria nº 343/2020 do MEC, manter a prestação do serviço e o acesso ao ensino superior, sem perda de qualidade e sem nenhum indício de tentativas de aumentos abusivos nas mensalidades praticadas.

114. Como bem expressou o Exmo. Ministro Roberto Barroso, em lição doutrinária, o controle de preços, no Brasil, é uma das “*tentações permanentes, que levam direto para o inferno*”³⁴. Trata-se, ainda, nas palavras do professor Diogo de Figueiredo, de medida proibida pela Constituição de 1988, após ter sido tão “*largamente utilizada no autoritarismo econômico durante várias décadas neste País, mas tão prejudicial à competição, tão incompatível com uma política de desenvolvimento (...), tão perigosa pelas distorções que gera...*”.³⁵

115. E, de fato, sob o – *data maxima venia* – demagógico disfarce da defesa do consumidor, a legislação estadual põe em risco a própria manutenção do serviço. As instituições não poderão se manter. Os estudantes não poderão estudar. O jogo é de perde-perde, em um cenário no qual as perdas já são incontáveis.

116. Nessa linha, sequer se pode dizer que a legislação promove qualquer defesa do consumidor. Pelo contrário, para além de seu – *concessa venia* – efeito demagógico, a consequência prática da legislação é tornar insustentável a prestação dos serviços educacionais, durante a pandemia e, mesmo após a crise, em detrimento dos próprios estudantes.

117. Não só isso, o impacto negativo da legislação também se faz sentir à luz do ideal de promoção do pleno emprego, que deve reger a leitura constitucionalmente adequada do princípio da livre iniciativa.

118. Note-se que, na forma da Portaria nº 343/2020 do MEC, as instituições que não optarem por suspender as aulas durante o período de pandemia, podem seguir prestando o serviço educacional por meio digital.

119. Significa dizer que parcela substancial das instituições mantém a estrutura de prestação do serviço de ensino – preservando milhares de empregos

³⁴ BARROSO, Luís Roberto. Estado e livre-iniciativa na experiência constitucional brasileira. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, Belo Horizonte, ano 12, n. 45, p. 9-19, abr./jun. 2014.

³⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Ordem econômica e desenvolvimento na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Apec, 1989.

de professores, técnicos administrativos e pessoal especializado nos sistemas de telecomunicações empregados para a manutenção das atividades.

120. Ocorre que, se de um lado mantém-se a prestação do serviço objeto do contrato de ensino, de outro a imposição de desconto artificial impacta diretamente a sustentabilidade da atividade prestada pelas instituições. Sendo a mensalidade a principal fonte de recursos das instituições, não há como deixar de concluir que sua redução em patamar substancial terá como consequência necessária para a manutenção das atividades o corte de despesas – entre as quais, por certo, aquelas relativas ao pessoal contratado.

121. Vale destacar que o mercado de ensino, no estado do Rio de Janeiro – como também no restante do Brasil – é povoado por uma multiplicidade de estabelecimentos de diferentes portes, estruturas e características. Nessa linha, o mercado funciona de maneira tal que as instituições que oferecem o serviço, por estarem regidas pela livre iniciativa, podem decidir o preço justo pelo serviço de ensino, enquanto os estudantes e seus responsáveis financeiros podem efetivamente decidir – porque há múltiplas alternativas no setor – se optam ou não por aceitá-lo. No cenário de pandemia, ainda permanece a opção de procurar outra instituição, por outro preço, e o contrato educacional estabelece janelas para trancamento.

122. É de se concluir, pois, que a medida legislativa vai de encontro à livre iniciativa, também sob a perspectiva do objetivo de promoção do emprego. Muito pelo contrário, o acirramento do desemprego é consequência provável das legislações dessa natureza.

*b) Violação ao ato jurídico perfeito e à segurança jurídica:
lei que se pretende manifesta e indevidamente retroativa.*

123. Note-se, ainda, que ao pretender produzir efeitos sobre contratos de ensino já existentes, a lei cogita de uma ultra-atividade inconcebível sob o prisma da segurança jurídica.

124. Trata-se, nesse caso, da chamada retroatividade mínima ou normal, quando a lei nova atinge apenas os efeitos dos atos produzidos após a data em que ela entra em vigor. Na lição do Exmo. Ministro Gilmar Mendes, *“seria o caso se lei nova viesse a estabelecer prazo mínimo mais longo para arrendamento rural e mandasse aplicar esse prazo aos contratos em curso no momento do início de vigência ou, ainda, se a lei nova viesse reduzir o máximo da taxa legal de juros e se declarasse aplicável aos juros dos contratos de mútuo em curso no momento do seu início de vigência, relativamente aos juros que viessem a vencer no futuro”*³⁶.

125. Nesse sentido, no julgamento da Medida Cautelar na ADI n. 1.081, este e. Supremo Tribunal Federal houve por bem suspender medida provisória que pretendia dispor sobre os aspectos econômicos de contratos de ensino já vigentes à época.³⁷

126. No Recurso Extraordinário nº 188.366, de relatoria do Min. Moreira Alves, em que se discutia a constitucionalidade de leis federais que dispunham sobre preços de mensalidades escolares, esta Corte destacou que as leis que afetam os efeitos futuros de contratos celebrados anteriormente são retroativas, afetando a causa, que é um fato anterior no passado. Com base nesse raciocínio, foi reconhecida a inconstitucionalidade dos atos normativos, ao argumento de violarem a proteção do ato jurídico perfeito³⁸.

³⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 380.

³⁷ STF. ADI n. 1.081. Relator Min. Francisco Rezek. Julgamento em 22 de junho de 1994.

³⁸ Veja-se: “Recurso extraordinário. Mensalidade escolar. Atualização com base em contrato. - Em nosso sistema jurídico, a regra de que a lei nova não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por estar inserida no texto da Carta Magna (art. 5º, XXXVI), tem caráter constitucional, impedindo, portanto, que a legislação infraconstitucional, ainda quando de ordem pública, retroaja para alcançar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada, ou que o Juiz a aplique retroativamente. E a retroação ocorre ainda quando se pretende aplicar de imediato a lei nova para alcançar os efeitos futuros de fatos passados que se consubstanciam em qualquer das

127. Da mesma maneira, o Exmo. Min. Celso de Mello consignou que “*a incidência imediata da lei nova sobre os efeitos futuros de um contrato preexistente, precisamente por afetar a própria causa geradora do ajuste negocial, reveste-se de caráter retroativo (retroatividade injusta de grau mínimo), achando-se desautorizada pela cláusula constitucional que tutela a intangibilidade das situações jurídicas definitivamente consolidadas*”³⁹.

128. Note-se, ainda, que diversas instituições, quando do advento das medidas de isolamento social, concederam benefícios e bolsas para estudantes impactados financeiramente por tais medidas. Tais benefícios, evidentemente, foram concedidos e calculados considerando-se a previsibilidade de receitas e estimativas quanto ao aumento da inadimplência decorrente deste cenário econômico e social.

129. Ocorre que a superveniência da lei trouxe abalo substancial às estimativas econômicas que viabilizavam a concessão de tais benefícios. E neste aspecto a lei, novamente, violou o ato jurídico perfeito.

130. Isto porque o artigo 5º da lei fluminense pretende impedir que as instituições de ensino de qualquer reduzam ou retirem as bolsas anteriormente concedidas. É dizer: submetidas a impactos financeiros econômicos substanciais, as instituições estão proibidas (em violação à constituição) de reduzirem seus quadros,

referidas limitações, pois ainda nesse caso há retroatividade - a retroatividade mínima -, uma vez que se a causa do efeito é o direito adquirido, a coisa julgada, ou o ato jurídico perfeito, modificando-se seus efeitos por força da lei nova, altera-se essa causa que constitucionalmente é infensa a tal alteração. Essa orientação, que é firme nesta Corte, não foi observada pelo acórdão recorrido que determinou a aplicação das Leis 8.030 e 8.039, ambas de 1990, aos efeitos posteriores a elas decorrentes de contrato celebrado em outubro de 1.989, prejudicando, assim, ato jurídico perfeito. Recurso extraordinário conhecido e provido” (STF. RE nº 188.366. Relator: Min. Moreira Alves. 1ª Turma. Julgamento em 19.10.1999. DJ em 19.11.1999).

³⁹ STF. AgR no AI nº 363.159. Relator: Min. Celso de Mello. 2ª Turma. Julgamento em 16.08.2005. DJ em 03.02.2006.

de reduzirem as bolsas existentes e de qualquer forma de reorganizarem sua atividade econômica. A lei praticamente impõe a quebra dos estabelecimentos!

131. E tudo, repita-se, por meio da “regulação do passado” – da alteração de condições previamente acordadas e estabelecidas.

132. Neste sentido, absolutamente inconstitucional a pretensão legislativa de incidir sobre contratos de ensino em vigor.

c) Violação à proporcionalidade

133. Deve-se destacar, ainda, a manifesta violação ao princípio da proporcionalidade decorrente da lei estadual objeto desta ADI.

134. Como assentado na doutrina e na jurisprudência deste e. STF, o princípio da proporcionalidade exige do legislador que, ao interferir em princípios constitucionais – tais como os aqui indicados – deva atender às máximas de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito ⁴⁰⁻⁴¹⁻⁴².

⁴⁰ Confira-se: “Em resumo, o princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando: (a) não haja adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual (vedação do excesso); (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha. Nessa avaliação, o magistrado deve ter o cuidado de não invalidar escolhas administrativas situadas no espectro do aceitável, impondo seus próprios juízos de conveniência e oportunidade. Não cabe ao Judiciário impor a realização das melhores políticas, em sua própria visão, mas tão somente o bloqueio de opções que sejam manifestamente incompatíveis com a ordem constitucional. O princípio também funciona como um critério de ponderação entre proposições constitucionais que estabeleçam tensões entre si ou que entrem em rota de colisão” (BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 158-159).

⁴¹ Com fundamento na violação ao princípio da proporcionalidade, o STF julgou procedente a ADI nº 855 para suspender a Lei 10.248/93, do estado do Paraná, que determinava a obrigatoriedade da presença do consumidor no momento da pesagem de botijões comercializados pelas distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), quando da sua venda ou substituição (STF. ADI n 855. Relator: Min. Octavio Gallotti. Relator para Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgamento em 06.03.2008).

⁴² Também foi reconhecida a inconstitucionalidade, por violação ao princípio da proporcionalidade, de lei estadual que determinava a obrigatoriedade de prestação do serviço de empacotamento em supermercados: “Por outro lado, a Lei nº 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, padece de vício

135. Ocorre que a lei estadual em comento não sobrevive a nenhum dos testes decorrentes da máxima da proporcionalidade.

136. Em primeiro lugar, falha em apresentar a devida adequação lógica entre meios e fins. Sabe-se que, nessa etapa, busca-se analisar se a medida legislativa tem o potencial de atingir o fim pretendido. Como se vê, o objetivo da legislação estadual é, a toda evidência, resguardar direitos dos estudantes, na condição de consumidores.

137. Ocorre que, como já visto, ao impor o arbitrário desconto mínimo de 30% sobre o valor das mensalidades que sobeje R\$ 350,00, a legislação põe em risco a própria possibilidade de se manter a prestação do serviço. Um “jogo” de “perde-perde”, como já indicado anteriormente.

138. Com efeito, a medida gera grandes dificuldades financeiras aos estabelecimentos de ensino, que possivelmente encerrarão suas atividades empresariais em razão da insustentabilidade econômica. Trata-se de solução legislativa que prejudica não somente os proprietários desses estabelecimentos, mas os quase 9 milhões de alunos da educação básica privada no Brasil, além de profissionais que serão desempregados e das escolas da rede pública que se depararão com a necessidade de absorção da nova demanda.

material. Isso porque a restrição ao princípio da livre iniciativa, protegido pelo art. 170, caput, da Constituição, a pretexto de proteger os consumidores, não atende ao princípio da proporcionalidade, nas suas três dimensões: (i) adequação; (ii) necessidade; e (iii) proporcionalidade em sentido estrito. A providência imposta pela lei estadual é inadequada porque a simples presença de um empacotador em supermercados não é uma medida que aumente a proteção dos direitos do consumidor, mas sim uma mera conveniência em benefício dos eventuais clientes. Trata-se também de medida desnecessária, pois a obrigação de contratar um empregado ou um fornecedor de mão-de-obra exclusivamente com essa finalidade poderia ser facilmente substituída por um processo mecânico. Por fim, as sanções impostas revelam a desproporcionalidade em sentido estrito, eis que capazes de verdadeiramente falir um supermercado de pequeno ou médio porte” (STF. ADI nº 907. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Relator p/ Acórdão: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgamento em 01.08.2017. DJ em 23.11.2017).

139. Tampouco se pode falar na medida como necessária. Sabe-se que o teste de necessidade impõe a análise da existência de medidas menos gravosas, igualmente capazes de promover os objetivos pretendidos pela legislação. Trata-se de um imperativo de vedação do excesso.

140. Ocorre que, ao impor desconto aos estudantes sem qualquer contraprestação às instituições de ensino – é dizer, permitindo a manutenção da fonte de renda destas instituições – evidentemente o Poder Público incide em medida absolutamente excessiva e desnecessária.

141. Mais que isso, a própria previsão de desconto desacompanhada de qualquer justificação mínima que indique as razões pelas quais estes – e não outros – patamares são adequados para a promoção dos objetivos da legislação indica que se trata de medida excessiva.

142. Por fim, e não menos importante, a medida tampouco pode ser reputada proporcional em sentido estrito. Como sabido, a proporcionalidade em sentido estrito exige um cotejo entre os diversos princípios em jogo, de forma a ensejar a análise – em linhas gerais – sobre se as restrições impostas a um princípio constitucional são compensadas pela promoção do princípio contraposto. Não é o caso.

143. Com efeito, não se pode falar em efetiva promoção do direito do consumidor, pelas razões expostas adiante. Falta à legislação, afinal, sequer a demonstração de que suas premissas empíricas – a necessidade, por exemplo, do desconto no patamar estabelecido pela lei – são adequadas. Tudo indica que não – ao impor substancial redução das mensalidades, a medida inviabiliza a atividade educacional, gerando perda de empregos e de oportunidades para milhares de estudantes.

144. De outro lado, a restrição à livre iniciativa, ao ato jurídico perfeito e à autonomia universitária revelam-se em grau extremo. A legislação, afinal, pretende impor efetivo controle de preços, incidindo sobre contratos já existentes e

impedindo que centenas de instituições de ensino possam definir suas necessidades financeiras e alcança-las para desenvolver seus objetivos institucionais.

145. Além disso, não há proporcionalidade no desconto proposto, diante da manutenção dos serviços educacionais.

146. Registre-se que há diversos estabelecimentos que mantêm as atividades nos limites do que é autorizado pelo Poder Público durante a pandemia, sendo certo que o calendário acadêmico será adequado e as aulas repostas para assegurar o cumprimento da carga horária mínima anual, nos termos da Medida Provisória n. 934/2020. De modo que, mesmo nas instituições em que as aulas estão suspensas, a atividade não está interrompida e não há desequilíbrio na relação entre as instituições e alunos.

147. Veja-se, a este respeito, que o Conselho Nacional de Educação, por meio da resposta ao Ofício 008/2020 de 12 de março de 2020, afirmou que as instituições de ensino deverão cumprir o calendário acadêmico – ainda que esse calendário, em razão da pandemia da COVID-19, não coincida com o ano civil.

148. Trata-se da mesma solução aplicada à época da pandemia do Grupo H1N1, por ocasião da elaboração do Parecer CNE/CEB/0010/2009. Tratando do tema, ainda, a recente Medida Provisória n. 934/2020 expressamente dispôs acerca da obrigatoriedade do cumprimento da carga horária mínima anual estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases (“LDB”), ainda que excepcionalmente tais horas sejam distribuídas em número de dias letivos diverso daquele estabelecido na LDB.

149. Vale notar, ainda neste tocante, que a mensalidade escolar não remunera o correspondente mês de aula. Nos termos do artigo 1º da Lei n. 9.870/1999, os serviços de ensino prestados por entidades privadas no nível básico e superior são remunerados por meio de anuidades ou semestralidades. Tão-somente para facilitar

o pagamento destas anuidades ou semestralidades por diversas famílias, a legislação possibilita que sejam fracionadas em parcelas mensais.

150. Nesse sentido, ao pagar a mensalidade escolar, um aluno está tão-somente pagando parcela daquela anuidade ou semestralidade – que, por sua vez, corresponde ao serviço de ensino referente a um ano ou um semestre. Ora, como visto, tais serviços seguirão sendo prestados pelas entidades de nível superior e serão devidamente prestados por instituições de ensino básico impedidas, em razão da pandemia COVID-19, de oferecer as aulas normalmente. Tudo seguindo os ditames regulatórios do Ministério da Educação, com a devida adequação do calendário acadêmico.

151. Não haverá perda ou prejuízo. Haverá apenas, se necessário – o que por vezes é o caso de algumas instituições de ensino básico, mas não das instituições de ensino superior – o oferecimento posterior das aulas já contratadas e que não possam ser ministradas em razão das medidas de isolamento.

152. É por esta razão que a legislação em comento, ao impor desconto de mensalidade quando, na prática, o ensino seguirá sendo regular e integralmente prestado, acaba por gerar efetivo “empobrecimento sem causa”, absolutamente desproporcional, contra as instituições de ensino privadas.

153. Frise-se: algumas atividades podem estar presencialmente suspensas, mas as instituições não estão paradas! A maciça maioria mantém as aulas, outras já planejam as reposições devidas e, em todos os casos, professores seguem empregados, fornecedores seguem sendo pagos e toda comunidade segue sendo indiretamente sustentada por estas instituições.

154. Neste aspecto, evidente e inconstitucional não só a aplicação dos descontos, como também sua incidência inclusive na hipótese de manutenção das atividades de ensino (art. 1º, §4º da Lei 8.864/2020).

d) Violação à autonomia universitária

155. Por fim, note-se que incide ainda vedação constitucional específica com relação ao objetivo da lei em comento de impor redução de mensalidades devidas no âmbito do ensino superior privado.

156. Com efeito, apesar de situado no Título VIII da Constituição de 1988, a centralidade do princípio da autonomia universitária (art. 207, CRFB/88) para o direito social à educação vem sendo reconhecida pela doutrina mais autorizada. Trata-se, como lecionam o Exmo. Ministro Gilmar Mendes e o professor Paulo Gustavo Gonet, de princípio que revela “garantia institucional fundamental, em face da abertura material propiciada pelo art. 5º, § 2º, da Constituição”.⁴³

157. Em sentido semelhante, o Exmo. Ministro Roberto Barroso, em lição doutrinária, aponta que o princípio da autonomia universitária consiste em princípio setorial da ordem social, presidindo “um específico conjunto de normas afetas” ao tema da educação.⁴⁴

158. Anna Cândida da Cunha Ferraz expõe de maneira pristina a relevância do princípio em nossa estrutura constitucional:

“Inscrito na Constituição Federal, o princípio da autonomia universitária tem uma dimensão fundamentadora, integrativa, diretiva e limitativa própria, o que significa dizer que é na própria Constituição Federal: a) que se radica o fundamento do instituto; b) que é dela que se extrai sua força integrativa em todo o sistema federativo do País; c) que a Constituição Federal preordena a interpretação que se possa dar ao instituto; d) que os limites que se podem opor à autonomia universitária têm como sede única a própria Constituição Federal; e) que o princípio da autonomia universitária, como princípio constitucional, deve ser interpretado em

⁴³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 620.

⁴⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 198.

harmonia – mas no mesmo nível – com os demais princípios constitucionais”⁴⁵

159. Não tem sido outro o entendimento desta e. Corte, que reiteradamente tem afirmado a centralidade do princípio da autonomia universitária⁴⁶. É o caso, assim, do paradigmático julgado da ADPF n. 186, em que a autonomia universitária foi suscitada como um dos princípios a convalidar as políticas de ações afirmativas em favor da população negra.

160. Nessa linha, esta e. Corte tem afirmado que a autonomia universitária impede, com relação às universidades, o “exercício de tutela ou indevida ingerência no âmago próprio das suas funções, assegurando à universidade a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas”.⁴⁷

161. Vê-se que, por força do artigo 207 da Constituição de 1988, a autonomia universitária se desdobra em diversas vertentes. Fala-se, assim, na autonomia disciplinar, na autonomia administrativa, na autonomia didático-científica e na autonomia de gestão financeira e patrimonial.⁴⁸

162. É precisamente nesta última perspectiva – financeira e patrimonial – que a legislação em comento viola frontalmente o princípio sob análise. Como apontou o Exmo. Ministro Celso de Melo, por ocasião do julgamento da ADI n. 51, a autonomia financeira “outorga à Universidade o direito de gerir e aplicar os seus próprios bens e recursos, em função de objetivos didáticos, científicos e culturais já programados”.

⁴⁵ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. A autonomia universitária na constituição de 1988. *Revista de direito administrativo*, Rio de Janeiro, n. 215, jan.-mar./1999, p. 123.

⁴⁶ STF. ADI 4406. Relatora: Des. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgamento em 18.10.2019. DJ em 04.11.2019.

⁴⁷ STF. ADI nº 3.792. Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgamento em 22.09.2016. DJ em de 01.08.2017.

⁴⁸ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. Imprensa: São Paulo, Saraiva, 2004, p. 487

163. É certo que, tratando-se de instituições de ensino públicas, esta autonomia financeira permite às universidades se valerem dos recursos previstos no orçamento aprovado pelo correspondente Poder Legislativo para livremente aloca-los de acordo com os objetivos institucionais da instituição. No caso de instituições privadas, no entanto, a questão assume feições mais profundas.

164. Isto porque as instituições privadas, para financiar seus objetivos institucionais de pesquisa, extensão e ensino, dependem direta e exclusivamente das mensalidades pagas por seus estudantes ou responsáveis financeiros. Significa que a regra da autonomia financeira, tratando-se de instituições privadas, não se limita à possibilidade de gestão dos recursos pelas entidades de ensino. Pois se não há autonomia na gestão de recursos, não há recursos a serem geridos.

165. E, precisamente, ao impor substancial corte nas mensalidades pagas pelos estudantes, a consequência da legislação objeto desta ADI é restringir substancialmente a possibilidade de livre desenvolvimento das finalidades institucionais de dezenas de instituições de ensino.

166. Necessário ressaltar que, ao impor descontos lineares sobre as mensalidades de instituições privadas, não há alternativa para as entidades privadas senão sacrificar uma entre as atividades desenvolvidas em seu seio – ensino, extensão ou pesquisa –, ou substancialmente afetá-las.

167. É neste sentido que, também à luz da violação ao princípio da autonomia universitária, corolário do direito à educação, a presente ADI merece ser julgada procedente para que seja declarada inconstitucional a legislação em comento.

VI. INCONSTITUCIONALIDADE DO DESCONTO APLICÁVEL ÀS MENSALIDADES DEVIDAS ÀS INSTITUIÇÕES QUE MANTIVERAM SUAS ATIVIDADES POR MEIO DE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO

168. Ainda que se entenda, em remotíssima hipótese, que seria constitucional a lei estadual que aplica desconto sobre as mensalidades devidas às instituições privadas de ensino, deve-se tecer ao menos uma relevante distinção entre as múltiplas realidades existentes.

169. Isto porque, se de um lado há instituições impedidas, pelo Poder Público, de funcionar plenamente – o que, repita-se, não significa que as aulas e atividades não serão repostas ao fim da pandemia – de outro há diversas instituições de ensino, tanto básico quanto superior, que seguem fornecendo o serviço educacional, por meio de mecanismos de tecnologia da informação (em termos gerais, pela *internet*).

170. Nessa linha, vale destacar a permissão regulatória contida na Portaria nº 343/2020 do Ministério da Educação, que permitiu a modalidade de ensino por meio de tecnologias da informação nos cursos presenciais de ensino superior. Não se trata, lembre-se de mudança no serviço ou de conversão do ensino presencial em ensino a distância. As aulas seguem sendo oferecidas nos horários pré-determinados, com contemporaneidade na exposição pelo professor e participação dos alunos, com perguntas e respostas ao vivo – enfim, com o regular prosseguimento da vida acadêmica, pelos meios digitais.

171. Assim é que, mesmo na hipótese remota de se entender possível a redução da mensalidade, não se pode afastar o reconhecimento de que, ao menos com relação às instituições de ensino superior que aderiram ao disposto na Portaria nº 343/2020 do Ministério da Educação e de outros atos regulatórios subsequentes, bem como quanto às instituições de ensino básico que seguem prestando o serviço por meios digitais, quando possível, há manifesta inconstitucionalidade na imposição de descontos.

172. Veja-se: o serviço segue sendo prestado, os professores seguem dando aulas, a atividade administrativa não para. A redução da mensalidade, nessa hipótese, viola ainda mais gravemente as normas constitucionais acima expostas.

173. Nesse sentido, confia-se que mesmo na hipótese de se rejeitar a inconstitucionalidade *in totum* da legislação objeto desta demanda, esta e. Corte haverá por bem declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º, §4º da Lei 8.864/2020, para afastar a incidência da redução da mensalidade com relação às instituições de ensino superior que aderiram à Portaria n. 343/2020 do Ministério da Educação e as portarias que a seguiram ou que, respeitando os atos regulatórios vigentes, seguiram prestando o serviço de ensino por meios digitais; bem como às instituições de ensino básico que, de acordo com as diretrizes pedagógicas aplicáveis a cada nível de ensino, mantiveram suas atividades por meios digitais durante as medidas de isolamento social.

VII. INCONSTITUCIONALIDADE DO DESCONTO APLICÁVEL ÀS MENSALIDADES DEVIDAS ÀS INSTITUIÇÕES QUE NÃO REDUZIREM O CALENDÁRIO ACADÊMICO.

174. Por fim, na remotíssima hipótese de se entender não ser o caso de reconhecer a inconstitucionalidade total da legislação impugnada, não se pode ignorar o fato de que diversas instituições de ensino básico e superior que não estejam na situação exposta no item anterior – ou seja, que não estejam prestando o serviço de educação por meio de tecnologias de informação – ainda assim manterão o calendário acadêmico, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases.

175. E, como já apontado nesta petição, as mensalidades devidas às instituições privadas de ensino nada mais são que fração da contraprestação vinculada ao ensino prestado. Nos termos do artigo 1º da Lei nº 9.870/1999, às instituições de ensino privadas são devidas anuidades ou semestralidades – que podem ser parceladas pelo responsável financeiro.

176. Ora, é certo que, diante das medidas de isolamento social, algumas instituições – por suas características específicas – podem ser efetivamente impossibilitadas de manter suas atividades parcial ou integralmente. Mas isso não significa qualquer redução no serviço. Afinal, tanto as instituições de ensino básico, quanto as instituições de ensino superior seguem normas regulatórias emitidas pelo Ministério da Educação ou previstas em lei estabelecendo cargas horárias mínimas para diversos cursos e níveis de ensino.

177. Assim, por exemplo, no nível básico a Lei de Diretrizes e Bases estabelece a carga horária mínima anual de 800 (oitocentas horas). Este é o conteúdo do ensino a ser prestado. De tal modo que, se no mês de abril ou maio as atividades forem suspensas, isso não significa que o ano letivo não será cumprido. No limite, este ano letivo não coincidirá com o ano civil.

178. Neste sentido, o Conselho Nacional de Educação editou, em 2009, parecer no contexto da crise do H1N1 – o Parecer CNE/CEB n. 19/2009 – em que recomendou a reposição das aulas suspensas no respectivo ano letivo, ainda que isso causasse defasagem entre o ano letivo e o ano civil.

179. Forçoso concluir, nessa linha, que as instituições que não realizarem redução em seu calendário acadêmico não podem sofrer os descontos impostos pela legislação ora mencionada sobre seu faturamento. De tal modo que é de se dar interpretação conforme à legislação em comento, para declarar que os dispositivos impugnados se aplicam apenas, além do já exposto, às instituições de ensino superior e/ou básico privadas que não venham a reduzir o calendário acadêmico de aulas anuais e semestrais nos termos da Lei de Diretrizes e Bases e dos atos regulatórios emanados do Ministério da Educação, inclusive por meio de tecnologias da informação.

VIII. MEDIDA CAUTELAR NECESSÁRIA

180. Por todo exposto, resta evidenciado o *fumus boni iuris* – é dizer, a relevância jurídica e a verossimilhança do direito exposto – na presente demanda. Fato é que, associado a isso, a eficácia da legislação estadual produz ainda efeitos severamente graves e de impossível reparação à sociedade.

181. O pretendido tabelamento inconstitucional de preços tem por efeito reduzir artificial e drasticamente a receita de dezenas de instituições de ensino privado. Diante do contexto de crise atual, associado ainda aos efeitos futuros e desconhecidos da crise, é certo que tal redução forçada de mensalidades poderá causar uma ainda mais acentuada crise nas próprias instituições de ensino, gerando (1) cortes de posições de trabalho, (2) redução na qualidade da prestação do serviço público educacional, e, o que é mais grave, (3) a impossibilidade econômica de sequer se manter o funcionamento de instituições de ensino diversas.

182. Não bastasse, vê-se que, em diversos Municípios e Estados, surgem propostas semelhantes que pretendem, de maneira igualmente inconstitucional, impor idêntica medida às instituições de ensino privadas, a exemplo da Lei Estadual nº 17.208/2020 do Estado do Ceará e dos já mencionados PL nº 88/2020 do Estado do Amazonas; do PL nº 270/2020 do Estado do Mato Grosso; do PL nº 1.079/2020 do Distrito Federal, dentre outros.

183. Diante deste cenário, dois grupos de medidas liminares tornam-se necessárias: de um lado, essencial suspender os efeitos da legislação estadual objeto desta ADI; de outro, impõe-se a suspensão dos efeitos de supervenientes atos normativos estaduais que tratem em idêntico sentido da matéria ora impugnada.

184. Neste sentido, a atuação célere deste e. Supremo Tribunal Federal torna-se necessária, para imediatamente suspender a aplicação da legislação estadual até ulterior julgamento desta ADI, sob pena de colapso no sistema de ensino básico e do ensino superior organizado nos limites territoriais em que aplicada a legislação.

185. Subsidiariamente, na hipótese de a suspensão *in totum* da legislação não parecer adequada a esta e. Corte, é essencial que seja determinada a suspensão dos efeitos do artigo 1º, §4º da Lei, de modo que seja suspensa a aplicação de descontos com relação às instituições de ensino superior privado que tenham mantido a prestação do serviço de ensino por meio de tecnologia da comunicação – nos termos da Portaria nº 343/2020 do MEC –, bem como às instituições de ensino básico que, de acordo com as diretrizes pedagógicas aplicáveis a cada nível de ensino, mantiveram suas atividades por meios digitais durante as medidas de isolamento social, garantindo-se assim o regular acesso à educação pelos estudantes e a manutenção da atividade das instituições.

186. Também subsidiariamente, na hipótese de a suspensão *in totum* da legislação não parecer adequada a esta e. Corte, é essencial que seja determinada a suspensão de seus efeitos com relação às instituições de ensino superior e/ou básico privadas que não venham a reduzir o calendário acadêmico de aulas anuais e semestrais nos termos da Lei de Diretrizes e Bases e dos atos regulatórios emanados do Ministério da Educação, inclusive por meio de tecnologias da informação.

187. E, ainda, em sede de subsidiariedade, é essencial a suspensão do artigo 3º da Lei 8.864/2020, por patentemente tratar de matéria de direito do trabalho que foge à competência dos Estados e gera, em detrimento das instituições privadas do Rio de Janeiro, evidente desequilíbrio de mercado, impedindo-as de reorganizar os mecanismos de prestação de sua atividade-fim.

188. Por fim, diante da existência de potencial lesão às normas constitucionais aqui indicadas – consistente na iminência da aprovação de projetos de leis municipais e estaduais em igual sentido – requer-se que esta e. Corte igualmente determine a suspensão dos efeitos de todos os atos normativos que disponham em igual sentido acerca da redução nas mensalidades cobradas pelas instituições de ensino privadas.

IX. CONCLUSÃO E PEDIDOS.

189. Por todo o exposto, a Requerente requer, em sede cautelar e diante da extrema urgência e iminência de risco de lesão grave, que este Exmo. Relator determine a suspensão dos efeitos da Lei Estadual n. 8.864/2020 do Estado do Rio de Janeiro, até ulterior julgamento desta ADI, *ad referendum* do Plenário deste e. Corte.

190. Subsidiariamente, na hipótese de se entender não ser caso de deferir a liminar nos termos pleiteados, requer-se:

- a. que este Exmo. Relator determine, cautelarmente, a suspensão dos efeitos do artigo 3º da Lei n. 8.864/2020 do Estado do Rio de Janeiro, que versa sobre matéria de direito do trabalho;
- b. que este Exmo. Relator determine , cautelarmente, a suspensão dos efeitos dos artigos 1º, 2º, 5º e 6º da Lei n. 8.864/2020 do Estado do Rio de Janeiro com relação às instituições de ensino superior privado que tenham mantido a prestação do serviço de ensino por meio de tecnologia da comunicação – nos termos da Portaria nº 343/2020 do MEC;
- c. que este Exmo. Relator determine a suspensão dos efeitos dos artigos 1º, 2º, 5º e 6º da Lei n. 8.864/2020 do Estado do Rio de Janeiro com relação às instituições de ensino básico que, de acordo com as diretrizes pedagógicas aplicáveis a cada nível de ensino, mantiveram suas atividades por meios digitais durante as medidas de isolamento social.
- d. seja determinada a suspensão dos efeitos da Lei n. 8.864/2020 do Estado do Rio de Janeiro com relação às instituições de ensino

superior e/ou básico privadas que não venham a reduzir o calendário acadêmico de aulas anuais e semestrais nos termos da Lei de Diretrizes e Bases e dos atos regulatórios emanados do Ministério da Educação, inclusive por meio de tecnologias da informação.

191. Ainda em sede cautelar, requer-se ainda que este Exmo. Relator, determine a suspensão dos efeitos de todos os atos normativos que disponham em igual sentido acerca da redução nas mensalidades cobradas pelas instituições de ensino privadas, até a ulterior decisão nessa ADI.

192. Em sede de julgamento definitivo, ouvida a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e o Governador do Estado do Rio de Janeiro (art. 6º, Lei n. 9.868/99), o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República (Art. 8º, Lei n. 9.868/99), requer-se seja julgada procedente a presente ADI, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei n. 8.864/2020 do Estado do Rio de Janeiro, diante da violação à competência legislativa privativa da União em matéria de direito civil e do trabalho (art. 22, I, CRFB/1988), ou, subsidiariamente, por extrapolar a competência legislativa suplementar dos Estados em matéria de educação (art. 24, IX e §2º, CRFB/1988); bem como por violação ao devido processo legislativo.

193. Na hipótese eventual de este Exmo. Supremo Tribunal Federal entender por superar as inconstitucionalidades formais indicadas nesta petição, requer-se que seja julgada procedente a presente ADI, diante das inconstitucionalidades materiais aqui apontadas, para:

- a. Que seja declarada a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 5º da Lei n. 8.864/2020 do Estado do Rio de Janeiro, que tratam dos descontos aplicáveis à mensalidade devida às instituições de ensino básico privado e às instituições de ensino superior privadas e que impedem a regulação de descontos já existentes à data da aprovação

da lei, diante das violações aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, da proteção do ato jurídico perfeito e da segurança jurídica, da autonomia universitária e da proporcionalidade;

- b. Que seja declarada a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei n. 8.864/2020 do Estado do Rio de Janeiro, igualmente diante das violações aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, da proteção do ato jurídico perfeito e da segurança jurídica, da autonomia universitária e da proporcionalidade;
- c. Que seja declarada a inconstitucionalidade por arrastamento dos artigos 4º, 6º e 7º da Lei n. 8.864/2020 do Estado do Rio de Janeiro;

194. Requer-se, ainda, que sejam fixadas as teses jurídicas que, *concessa venia*, são propostas nos seguintes termos:

- a. “É inconstitucional a lei estadual que impõe a redução de mensalidades, semestralidades ou anualidades devidas às instituições de ensino privadas”.
- b. “É inconstitucional a lei estadual que impede a rescisão de contratos de trabalho ou a redução das remunerações devidas por instituições de ensino privado em relações trabalhistas”.

195. Subsidiariamente, caso se entenda não ser hipótese de declaração de inconstitucionalidade total dos dispositivos mencionados, requer-se seja julgada procedente esta ADI para que:

- a. Seja declarada a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto dos artigos 1º, 2º, 3º, 5º e 6º da Lei n. 8.864/2020 do Estado do Rio de Janeiro, afastando a aplicação do dispositivo às instituições de ensino superior privado que tenham mantido a prestação do serviço de

ensino por meio de tecnologia da comunicação – nos termos da Portaria nº 343/2020 do MEC ou da regulação vigente; e

- b. Seja declarada a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto dos artigos 1º, 2º, 3º, 5º e 6º da Lei n. 8.864/2020 do Estado do Rio de Janeiro, afastando a aplicação do dispositivo às instituições de ensino básico que, de acordo com as diretrizes pedagógicas aplicáveis a cada nível de ensino, mantiveram suas atividades por meios digitais durante as medidas de isolamento social.
- c. Seja declarada a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do artigo 1º, 2º, 3º, 5º e 6º da Lei n. 8.864/2020 do Estado do Rio de Janeiro, para declarar-se que não incidem os descontos de mensalidade previstos na legislação sobre as instituições de ensino superior e/ou básico privadas que não venham a reduzir o calendário acadêmico de aulas anuais e semestrais nos termos da Lei de Diretrizes e Bases e dos atos regulatórios emanados do Ministério da Educação, inclusive por meio de tecnologias da informação.
- d. Seja fixada tese jurídica que, *concessa venia*, é proposta nos seguintes termos: “É inconstitucional a imposição de obrigação de manutenção da integralidade do quadro de funcionários sem redução de remuneração e de redução sobre as mensalidades devidas pelas instituições de ensino privadas que, durante as medidas de isolamento social decorrentes da pandemia da COVID-19, mantiveram a prestação do serviço de ensino por meio de tecnologia da comunicação ou que não venham a reduzir o calendário acadêmico de aulas anuais e semestrais nos termos da Lei de Diretrizes e Bases e dos atos regulatórios emanados do Ministério da Educação”.

196. Por fim, requer-se a juntada dos instrumentos de procuração e substabelecimento anexos (Doc. 3), bem como que sejam todas as intimações realizadas em nome de Flavio Galdino e Wallace Corbo, advogados inscritos na OAB/RJ, respectivamente, sob os nº 94.605 e 186.442.

Nestes termos,

Pedem deferimento.

Rio de Janeiro, 4 de junho de 2020.

FLAVIO GALDINO
OAB/RJ n. 94.605

FELIPE BRANDÃO
OAB/RJ n. 163.343

WALLACE CORBO
OAB/RJ n. 186.442

FERNANDA DAVID
OAB/RJ n. 201.982

JORGE LUIS DA COSTA SILVA
OAB/RJ n. 230.048

RELACÃO DE DOCUMENTOS

- Doc. 1 Atos constitutivos da CONFENEN
- Doc. 2 Lei nº 8.864 de 03 de junho de 2020, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro ano XLVI, nº 100, parte I, em 04 de junho de 2020 (ato normativo impugnado)
- Doc. 3 Procuração e substabelecimentos
- Doc. 4 Relatório da Comissão de Justiça e Redação da Câmara Municipal do Rio de Janeiro
- Doc. 5 Razões do veto ao Projeto de Lei nº 30/2020
- Doc. 6 Nota Técnica nº 14/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ
- Doc. 7 Nota Técnica nº 26/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ
- Doc. 8 Nota Técnica do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE
- Doc. 9 Nota Pública 3ª CCR nº 1, de 12 de maio de 2020