



O 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 9.065, do Estado do Pará, publicada em 28 de maio de 2020, que estabelece a redução das mensalidades na rede privada de ensino durante o Plano de Contingência do novo Coronavírus

PRÓLOGO

Diante da crise provocada pelo Covid-19, tanto no sistema de saúde e na economia, várias medidas vêm sendo implementadas, em todos os âmbitos e esferas de Governo, tudo com o objetivo de mitigar os prejuízos decorrentes do isolamento social, sendo este último entendido único eficaz para a diminuição da propagação, contágio e alastramento do Covid-19.

Nesse contexto, o Senado Federal aprovou o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, reconhecendo estado de calamidade pública do país, o que resultou em várias outras medidas no âmbito Estadual e Municipal, inclusive no ESTADO DO PARÁ.

No caso em espeque, as Instituições de Ensino Privadas foram afetadas pelas normativas editadas pelo Ministério da Educação (MEC), originalmente, pela Portaria no 343/2020 (prorrogada pela portaria 473/2020), a qual dispôs sobre a substituição das disciplinas presenciais, em andamento, por aulas que utilizem meios e tecnologias de informação e comunicação, autorizando as Instituições de Ensino a definirem as disciplinas que poderão ser substituídas, a disponibilização de ferramentas aos alunos que permitam o acompanhamento dos conteúdos ofertados bem como a realização de avaliações durante o período da pandemia. Somado a isso, o MEC editou as Portarias 343 ((prorrogada pela portaria 473/2020), 345,356,376, e 395, seguida pelas Resoluções do Conselho Estadual de Ensino do Pará, CEE/PA n. 102, 250 e 251/2020, dando regulamentação e direcionamento às diretrizes estabelecidas.

Com base nas diretrizes do ME, as Instituições de Ensino deram solução de continuidade com a prestação de serviços aos seus alunos, através de aulas por meio digital. Em paralelo buscam ainda adaptar-se as orientações do CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE) no sentido da possibilidade de



cumprimento da carga horária mínima dos níveis educacionais que integram a educação brasileira mediante a reposição da carga horária de forma presencial ao fim do período de emergência ou a realização de atividades pedagógicas não presenciais (com ou sem mediação on-line) durante o período de emergência.

Assim, instituições de ensino terão de realizar (e já estão implementando tais sistemas) os investimentos em metodologias inovadoras, com aquisição de materiais, equipamentos, softwares, plataformas, ampliação da capacidade de conexão de internet, capacitação de professores e funcionários, além de manter empregos e folhas de pagamentos de seus professores e funcionários, durante o ano integral, tudo em prol da continuidade do ensino.

Ocorre que o Estado do Pará editou a Lei 9.065/2020, estabelecendo desconto obrigatório das mensalidades escolares, no percentual de mínimo de 30 % (trinta por cento), de forma horizontal e linear, ou seja, aplicável a todas as Instituições da Rede Privada, afiliadas da Autora, com algumas exceções lá mencionadas;

Em razão das inúmeras inconstitucionalidades contidas na referida lei, é que a Autora propõe a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade

LEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE E CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

A Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN possui extensa história como instituição nacional da categoria econômica de estabelecimentos particulares de ensino, tendo inclusive já figurado como Autora de ao menos três outras ADIs (de nº 3.874, 5.357 e 6.423), sendo que em todas fora reconhecida sua legitimidade ativa; ademais, ressalta-se que a CONFENEN já ajuizou diversas ADIs e ADPFs, tendo sido reconhecida sua legitimidade desde a ADI 02.

Assim, considerando o teor do mandamento constitucional plasmado no art 103, inciso IX, da CRFB/1988, bem como do art. 2º, inciso IX da Lei nº 9.868/99, é indubitável a legitimidade da CONFENEN para propositura da presente ADI.

Por fim, tendo em vista a flagrante inconstitucionalidade da Lei 9.065/2020 do Estado do Pará, que impôs desconto linear sobre os valores das mensalidades pagas pelos alunos da rede privada de ensino, temos que a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade é a ação adequada para enfrentamento do tema.

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

DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO

De acordo com os requisitos designados na Lei 9.868/99, deve-se trazer à tona o dispositivo legal ou ato normativo. Nesse sentido, transcreve-se o teor da Lei estadual nº 9.065/2020, do Estado do Pará (documento em anexo):

“Art. 1º Ficam as instituições de ensino da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e superior da rede privada do Estado do Pará obrigadas a reduzir proporcionalmente as suas mensalidades em percentual mínimo de 30% (trinta por cento), enquanto durarem as



medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia de COVID-19.

Parágrafo único. As unidades de ensino deverão aplicar o desconto a partir de 60 (sessenta) dias de suspensão das aulas.

Art. 2º O percentual mínimo previsto no dispositivo anterior poderá ser reduzido nos seguintes termos:

I – as instituições de ensino privado enquadradas como Microempresas, estão isentas do cumprimento do percentual mínimo, pactuando livremente a flexibilização e desconto no pagamento das mensalidades;

II - as instituições de ensino privado enquadradas como Empresas de Pequeno Porte terão a porcentagem reduzida em 2/3 (dois terços).

III – será aplicado o desconto disposto no inciso II deste artigo para as instituições de ensino superior não optantes do Simples Nacional, que comprovadamente possuam faturamento anual de até R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais).

IV – as instituições de ensino que, comprovadamente, sejam não optantes do Simples Nacional, e que possuam faturamento anual de R\$ 3.000.000,01 (três milhões de reais e um centavo) até R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) terão redução de 50% (cinquenta por cento);

V – as instituições de ensino que, comprovadamente, sejam não optantes do Simples Nacional e que possuam faturamento anual acima de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), terão redução de 50% (cinquenta por cento) somente se promoverem a continuidade do ensino, de modo à distância. § 1º Em relação aos consumidores que já são beneficiados com algum desconto pela prestação do serviço de educação prestado, concedido pela instituição de ensino, anterior a esta Lei, deverá prevalecer o maior desconto.

§ 2º Ficam excluídos da obrigatoriedade de desconto de pagamentos de mensalidades, os alunos beneficiados por programas próprios ou governamentais de bolsa de estudo ou financiamento estudantil superior a 20% do valor da mensalidade regular praticada pelo estabelecimento de ensino.

Art. 3º Ocorrências eventuais de feriados não interferem na contagem dos dias mencionados nos incisos supra, que devem ser contados em dias corridos.

Art. 4º As partes contratantes detém autonomia para realizarem acordos em outros moldes, acima do desconto mínimo previsto nos artigos 1º e 2º.

Art. 5º Os descontos tratados na presente Lei serão imediata e automaticamente cancelados com o fim das medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrentes do COVID-19.

Art. 6º É vedado às instituições de ensino registrarem dívidas em aberto nos órgãos de proteção ao crédito relativas ao período de suspensão das aulas presenciais.



Art. 7º A eventual existência de mensalidades em atraso não afasta a obrigatoriedade de a instituição de ensino conceder o desconto de que trata a presente Lei.

Art. 8º O descumprimento ao disposto na presente Lei ensejará a aplicação de multas nos termos do Código de Defesa do Consumidor, pelos órgãos responsáveis pela fiscalização, em especial, pela Superintendência de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon-PA). Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com vigência dos seus efeitos enquanto perdurarem as medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrentes do COVID-19.”

Primeiramente, destaca-se que diversos projetos de lei semelhantes tramitam pelas assembleias legislativas - a exemplo do PL n° 88/2020 do Estado do Amazonas; do PL n° 1.696/2020 do Estado da Paraíba; do PL n° 270/2020 do Estado do Mato Grosso e do PL n° 1.079/2020 do Distrito Federal -, todas tratando o tema de forma diversa, aplicando percentuais diferentes e, às vezes, ora determinando diferimento do pagamento, ora desconto; enfim, tratam-se de projetos de lei totalmente incongruentes e que estão na contramão de qualquer embasamento econômico, acusando-se, desde já, a existência de duas outras ADIs, quais sejam: 6423 e 6435, que têm como objeto, respectivamente, leis do estado do Ceará e do Maranhão.

Nota-se, Nobre Julgador, que, à exceção do Art. 1º (que efetivamente determina o desconto), os demais artigos vêm a disciplinar faixas de desconto, sanções aplicáveis e vigência do ato normativo, de forma que são aspectos acessórios da efetiva redução das mensalidades escolares.

Nesse sentido, temos que a evidente inconstitucionalidade formal orgânica da referida lei, por disciplinar matéria privativamente afeita à União (direito civil) na repartição constitucional das competências legislativas, acabará por implicar nulidade *in totum* do ato normativo ora impugnado. Ainda que se supere tal alegação, o que só se admite por amor ao debate, chegar-se-á na inexorável conclusão de inconstitucionalidade material da norma ora impugnada. Assim, temos que a declaração de inconstitucionalidade do art. 1º da lei em comento acarretará, por arrastamento, na inconstitucionalidade dos seus demais artigos.

DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A) da invasão de competência federativa

A *República Federativa do Brasil* constitui-se, nos termos do art. 1º, *caput*, da CF/1988 pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo complementado pelo art. 18, estabelecendo que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos dessa Constituição”.

A CF/1988 adotou o federalismo como forma de estado, sendo tal aspecto inserido no rol de cláusulas pétreas, nos termos do art. 60, §4º, inciso I, da Lei Maior, de sorte que nem mesmo atuação do poder constituinte derivado poderia suprimi-lo, por ser justamente limite imposto pelo poder constituinte originário.

Assim, para preservar a autonomia entre os entes federativos e, portanto, o equilíbrio da federação, nossa Carta Maior prevê tanto a descentralização política quanto repartição de competências, características estas que, somadas à soberania do Estado federal e à auto-organização dos Estados-Membros, dão a tônica da estabilidade institucional.



Nesse sentido, temos que a própria Lei Maior, levando em consideração o princípio da *predominância de interesse*¹ (seja ele nacional, regional ou local), dispõe em seu art. 22 o rol cuja matéria competência legislativa é privativa da União. Nota-se, em seu inciso I, que compete privativamente à União legislar sobre Direito Civil, o que inclui, por óbvio, toda a temática contratual.

Nota-se, portanto, que repartição de competências legislativas é sustentáculo inafastável do pacto federativo; contudo, em escancarada invasão de competência federativa, o Estado do Pará editou a Lei 9.065/2020 para impor descontos obrigatórios nas mensalidades escolares de todas as instituições de ensino particular.

É de clareza solar que a contraprestação pecuniária paga às instituições de ensino privado é matéria contratual inserida no âmbito do Direito Civil, cuja competência legislativa, conforme já mencionado, é privativa da União.

Corroborando com tal assertiva, temos a Lei federal nº 9.870/1999, que dispõe justamente sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. Destaca-se o art. 1º da referida norma:

“Art. 1º 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.” (g.n)

Seguindo tal raciocínio, esta Eg. Corte já se pronunciou a respeito de tal tema, senão vejamos:

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.²

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N 10.989/93 DO ESTADO DE PERNAMBUCO. EDUCAÇÃO: SERVIÇO PÚBLICO NÃO PRIVATIVO. MENSALIDADES ESCOLARES. FIXAÇÃO DA DATA DE VENCIMENTO. MATÉRIA DE DIREITO CONTRATUAL. VÍCIO DE INICIATIVA.

1. Os serviços de educação, seja os prestados pelo Estado, seja os prestados por particulares, configuram serviço público não privativo, podendo ser desenvolvidos pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização.

2. Nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição do Brasil, compete à União legislar sobre direito civil.

3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.”³ (g.n)

1 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.

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

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



Conclui-se, assim, que a vinculação entre discentes e instituições de ensino dá-se através de contratos, cujas normas gerais de cobrança, contraprestação e condições estão dispostas nos termos das Lei 9.870/1999, lei de iniciativa da União, de forma que a Lei 9.065/2020 do Estado do Pará, ao impor desconto obrigatório nas mensalidades escolares, acaba por inexoravelmente se inserir no âmbito do direito civil, cuja competência legislativa é privativa da União, o que decerto viola o art. 22, inciso I, da CF/1988.

Por outro lado, ainda que se venha a discutir acerca da competência legislativa concorrente, notadamente em relação a direito do consumidor e sobre educação, de outra sorte não se valerá o presente ato normativo ora impugnado.

Por oportuno, nota-se que o exercício da competência legislativa concorrente em matéria de direito do consumidor não pode *transcender* para normas sobre relações contratuais, sob pena de uma lei estadual, travestida de norma consumerista, vier, na verdade, para se imiscuir nas relações contratuais de particulares, notadamente o que ocorre no presente tema, impondo transmutação justamente na parte mais sensível aos contratantes: a contraprestação.

Ademais, nota-se que tampouco a matéria legislada no ato impugnado traz qualquer norma relativa à educação, uma vez que visa única e exclusivamente obrigar instituições de ensino particular a submeterem-se a descontos lineares, sem qualquer estudo econômico a embasar tal decisão. Neste esteio, temos que a contraprestação ser decorrente da prestação de serviços educacionais é *casuística*.

Permitir vigência e validade a tal norma poderia dar ensejo a precedentes que poderiam colocarem xeque o pacto federativo, pois qualquer ente, utilizando-se do “escudo” da competência legislativa concorrente (e até mesmo comum), poderia vir a regular efetivamente todas as relações contratuais de matérias que estejam afeitas ao art. 24 da CF/88.

Entretanto, ainda que se venha a considerar que o ato normativo ora impugnado de fato veicule matéria afeita à competência concorrente, de direito do consumidor ou sobre educação, o que só se admite por amor ao debate, temos que ainda assim restaria violado o texto constitucional, já que, conforme aludido outrora, a competência concorrente tem como pedra basilar a existência de interesse singular regional na hipótese analisada, o que inexistente no presente caso.

Na verdade, a circunstância que ensejou a edição do presente ato normativo está afeita a todos os estados brasileiros, longe de ser uma situação exclusiva do Estado do Pará, tanto é que, conforme indicado, há inúmeros projetos de lei tramitando por vários estados da federação. Nesse sentido, as consequências da pandemia são objeto de análise do próprio Congresso Nacional, a quem compete legislar privativamente sobre as relações contratuais e suas repercussões jurídicas.

Assim sendo, ainda que se reconheça a competência do Estado do Pará para legislar concorrentemente sobre direito do consumidor e educação, temos que no presente caso houve clara invasão de competência federativa, uma vez que a Lei 9.065/2020 do Estado do Pará vem a impor modificação na contraprestação dos contratos escolares, violando o pacto federativo, cuja proteção é conferida pelo art. 60, §4º da Lei Maior.

DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

A) da violação à livre iniciativa e ao ato jurídico perfeito



Para além da inconstitucionalidade formal orgânica, a Lei 9.065/2020 do Estado do Pará incorre em grave violação à livre iniciativa, princípio resguardado no art. 1º, inciso IV e no art. 170 da CF/1988. Como apontado pelo Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso, acompanhando voto do Exmo. Ministro Gilmar Mendes, “Quer dizer, o sistema de livre iniciativa envolve propriedade privada, envolve liberdade de contratar e envolve liberdade de preço.”⁴

Desta feita, temos que a livre iniciativa, conforme bem previsto em nossa Lei Maior, deve ter como princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor.

Ademais, em um regime de ordem econômica fundado no capitalismo, como o brasileiro, a livre iniciativa afigura-se como um fundamento da República (art. 1º, IV), impondo-se que se observem o direito de propriedade privada (art. 5º, XXII e 170, II) e de sua função social (art. 170, III) à luz da proteção ao regime de ordem econômica estabelecido, o qual não coaduna com o intervencionismo estatal, senão, quanto ao presente tema (educação), em relação o ao estabelecimento das diretrizes educacionais e da fiscalização das entidades; jamais, contudo, poder-se-ia falar em controle de preços, tal qual pretensão da legislação ora impugnada.

Seguindo a linha de raciocínio, a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), órgão do Ministério da Justiça, editou nota técnica (documento em anexo) em que se posicionou contra descontos lineares, já que eventuais descontos devem ser avaliados individualmente, levando em consideração as particularidades de cada caso.

No mesmo sentido é a Nota Técnica nº 17/2020 (documento em anexo) do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, também vinculado ao Ministério da Justiça. Destaca-se pelo CADE, inclusive, que a repercussão econômica de tais medidas é potencialmente mais maléfica que benéfica, uma vez que impactaria diretamente em instituições que mantêm muitos empregos e gera, por consequência, relevante arrecadação de impostos.

Nesse sentido, temos que legislação ora impugnada acabaria por, como efeito reflexo, a cortar empregos e, por conseguinte, impactar justamente nas demais cadeias econômicas: consumo, geração de emprego, renda e arrecadação de impostos, uma vez que engessaria o setor econômico das instituições de ensino.

Há, outrossim, inequívoca violação à propriedade privada, uma vez que a lei impõe redução substancial linear de “no mínimo 30%” em uma contraprestação contratualmente prevista sem, contudo, prever qualquer tipo de compensação; ora, destaca-se que o ensino superior privado manteve a prestação de serviço, sendo somente prestado em modalidade diversa, tendo as instituições feito investimentos maciços para se adaptar à nova realidade sanitária brasileira. Verifica-se, assim, desapropriação sem indenização, o que é vedado pela CF/1988, nos termos do art. 5º, inciso XXIV.

Ressalta-se, ainda, que os art. 209 da CF/1988 faculta à iniciativa privada atuar no campo da educação, tendo o art. 208 indicado de que forma o Estado atuaria nesta área, não estando autorizado a atuar no controle de preços de tais serviços. Assim, levando em consideração o princípio da legalidade, não pode o Estado atuar onde a lei não lhe faculta atuação.

4
07.02.2017.

STF. ADI nº 4862. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgamento em 18.08.2016. DJ em



Por outro lado, ainda que se reconheça a convalidação da Lei nº 9.870/1999, que dispunha sobre critérios de *reajuste* das mensalidades escolares, temos que o presente caso trata-se de questão completamente diversa. Primeiro, porque trata-se de ato normativo estadual e, segundo, porque o conteúdo que traz em seu bojo não se identifica com *reajuste*, muito pelo contrário, trata-se de clara e inequívoca *redução* do valor das mensalidades escolares. Enquanto *reajuste* traz em seu bojo uma contramedida contra o fenômeno inflacionário, a *redução* importa em simples diminuição dos valores pagos a título de prestação de serviço de ensino.

Por fim, a redução proposta pela legislação ferirá de morte o resultado econômico destas instituições, condenando suas atividades à inviabilidade operacional, com consequências incalculáveis para a sociedade como um todo, ainda mais quando se considera que o ensino privado responde por cerca de 75% (setenta e cinco por cento) dos alunos cursando ensino superior.⁵

Não podemos deixar de nota, também, violação ao ato jurídico perfeito, já que os efeitos legais pretendidos pelo ato normativo impugnado reverberam tanto sobre contratos já firmados como quanto em relação a novos, causando verdadeira mácula ao princípio da segurança jurídica.

É pernicioso que atos normativos possuam condão para se imiscuir em avenças perfeitas e finalizadas, ainda mais quando, além de atingir atos jurídicos perfeitos, também preveem retroatividade máxima da lei, notadamente como pretende o parágrafo único do art. 1º, que assim prevê: “As unidades de ensino deverão aplicar o desconto a partir do 60º (sexagésimo) dia de suspensão das aulas”

Nota-se que o referido desconto, conforme pretende a lei, estaria atingido situação jurídica *anterior* à edição da lei, bem como conferiria efeitos *pretéritos* (descontos retroativos) e futuros, em completo arrepio do ordenamento jurídico brasileiro. 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”⁶

Esta própria Corte já se manifestou quanto à irretroatividade (retroatividade mínima) de normas infraconstitucionais, com pequenas exceções, como a regra da lei penal nova que beneficia o réu⁷. Desta feita, temos que a lei nova só poderia atingir os efeitos dos fatos anteriores, verificados **após** a data em que ela entra em vigor. Como está posta, a lei impugnada está claramente retroagindo, uma vez que o ensino privado encontra-se há mais de 60 (sessenta) dias fechado. Contudo, ressalta-se, que o fechamento dos estabelecimentos não importa em interrupção da prestação de serviços, pois estes o estão sendo prestados através de plataformas online.

Observa-se, portanto, que as medidas veiculadas na lei estadual em apreço acabam, na verdade, por sabotar a própria sociedade, na medida em que colocam os prestadores do serviço de educação em posição insustentável de manter a oferta de seus serviços. Infelizmente, o aspecto *demagógico* de tal medida, a despeito de bradar defender o consumidor, acaba por prejudicá-lo não só do ponto de vista da oferta do

5 https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino_ensinosuperior/2017/08/31/ensino_ensinosuperior_interna,622359/mec-divulga-o-censo-da-educacao-superior-de-2016.shtml ; acesso em 01/06/2020

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

7 AI 292.979-ED, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ de 19.12.2002



serviço, mas também na própria manutenção da cadeia econômica, o que poderá ocasionar no encerramento de vários contratos de trabalho, tornando mais grave a crise causada pela atual pandemia.

Por fim, deve-se destacar que esta Corte, ao analisar a sujeição das instituições privadas de ensino superior ao Sistema Federal de Ensino, entendeu inconstitucionais as normas estaduais e municipais que por ventura viessem a interferir no funcionamento daquelas, conforme julgamentos das ADIs nº 2.501, de relatoria do Exmo. Ministro Joaquim Barbosa,¹⁹ 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

Neste sentido, percebe-se violação do arts. 1º, inciso IV, 5º, incisos XXII e XXIV, 170, 209 e 211, todos da CF/1988.

B) da violação à isonomia e à igualdade

Nossa Carta Magna, em seu art. 5º, prevê a igualdade formal de todos perante a lei; contudo, deve-se também a igualdade material, sempre eternizada na máxima de tratar desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades.

Nesse sentido, a própria CF/1988 busca dar profundidade à regra da isonomia material, notadamente em seu art. 3º, incisos I, III, e IV, além de demais dispositivos outros. Acontece, Nobre julgador, que a lei ora impugnada não só desconsidera as situações específicas de cada aluno/responsável financeiro, como também cria dicotomias teratológicas, senão vejamos que o §2º do art. 2º exclui da concessão de desconto alunos que sejam beneficiados por programas próprios ou governamentais de bolsa de estudo ou financiamento estudantil superior a 20% (vinte por cento) do valor da mensalidade regular praticada pelo estabelecimento de ensino.

Notadamente tal previsão normativa gera a seguinte lastimável circunstância: os dependentes dos sistemas PROUNI (Programa Universidade para Todos) e FIES (Financiamento Estudantil) estarão automaticamente EXCLUÍDOS do desconto, enquanto alunos que possuem capacidade financeira espetacular estarão, por outro lado, absolutamente contemplados por tal benefício, ainda que se trate de concessão inconstitucional.

Tal aspecto vem a corroborar com as alegações de total disrupção entre a proposta da lei e o que ela efetivamente vem a causar de efeitos jurídicos nos contratos estudantis; trata-se de ato normativo completamente inconstitucional, irregular por todos os ângulos possíveis (formal, material, principiológico, teleológico e axiológico), violando os arts. 3º, incisos I, III e IV e 5º da CF/1988

C) da violação à razoabilidade

Podemos, ainda, destacar a violação ao princípio da razoabilidade decorrente da lei estadual em apreço. Primeiramente, é salutar repisar que o presente ato normativo é destituído de qualquer estudo econômico, regional ou financeiro que venha a corroborar com os valores e parâmetros nele contidos. Desta feita, inexorável é a disrupção entre o pretenso objetivo da lei (assegurar os direitos dos estudantes enquanto consumidores) e seus meios (impor desconto linear sobre todo o ensino privado estadual).

Destacamos que o ensino privado possui melhor desenvoltura em relação ao público, de forma que as instituições não interromperam a prestação de seus serviços, tendo inclusive passado por grande investimento e remodelação para que pudesse providenciar a manutenção do ensino. Desta feita, temos que não houve



interrupção, mas sim troca na modalidade da prestação dos serviços, tudo isso em face das diretrizes sanitárias impostas pelo próprio Estado.

Ademais, nota-se que não haverá perda de um dia letivo de aula sequer, uma vez que o calendário, apesar de ter sido alterado, não mudará a *quantidade de dias letivos*, de forma que **todos as aulas eventualmente diferidas serão normalmente ministradas, sem perda de carga horária e de dias letivos**, o que, por si só, já resguarda os direitos dos alunos como consumidores.

Assim, diante da pandemia do coronavírus, em um movimento organizado com as orientações do Conselho Nacional de Educação (CNE), o Ministério da Educação (MEC) publicou dia 18/03/2020 a Portaria nº 343 (prorrogada pela portaria 473/2020, ambas em anexo), que dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação, com destaque para o §2º do art. 2º “As instituições poderão, ainda, alterar o calendário de férias, desde que cumpram os dias letivos e horas-aula estabelecidos na legislação em vigor.”

Como se observa, os serviços continuam sendo prestados e, ainda por cima, há garantia de manutenção tanto da carga horária quanto da quantidade de dias letivos, de forma que a imposição legal de redução dos valores das mensalidades não comportam qualquer grau de proporcionalidade e adequação com a classe das instituições privadas de ensino, cuja fonte principal de renda é justamente este; o que se observa, portanto, é uma medida punitiva sem qualquer contraprestação às instituições de ensino, resultando em claro excesso por parte do Poder Público.

Nota-se, assim, que não há adequação, proporcionalidade ou mesmo razoabilidade nas medidas adotadas pela lei estadual impugnada, seja em face da manutenção dos serviços (ainda que em modalidade diversa), da carga horária e dos dias letivos ou mesmo pela ausência de qualquer estudo que comprove que as previsões normativas são válidas e necessárias para atingir os fins que se propõem.

Portanto, por ausência de razoabilidade, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 9.065/2020 do Estado do Pará.

D) da violação à autonomia universitária

A autonomia universitária, plasmada em nossa CF/1988 em seu art. 207, é clara quanto às instituições gozarem de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Esta própria Corte assim já tem firmado entendimento quanto ao tema ⁸, notadamente quando do debate em relação às políticas de ações afirmativas em favor da população negra (ADPF 186).

Ocorre que a gestão financeira e patrimonial das universidades privadas assume outra dimensão, uma vez que estas não possuem à sua disposição recursos financeiros estabelecidos no orçamento aprovado pelo correspondente Poder Legislativo, de forma que o financiamento de seus objetivos institucionais e desenvolvimento de pesquisa, extensão e ensino depende exclusivamente das mensalidades pagas pelos seus alunos e/ou responsáveis financeiros.

⁸ STF. ADI 4406. Relatora: Des. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgamento em 18.10.2019. DJ em 04.11.2019;

ADI 2367. Relator Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Tribunal Pleno. Julgamento em 10.10.2019. DJ em 24.10.2019



Sob esta ótica, a lei estadual ora impugnada vem a restringir exata e precisamente a única fonte de renda das instituições privadas de ensino superior, de forma que tal medida impactará clara e indelevelmente na autonomia de sua gestão financeira e patrimonial, uma vez que, com o corte nas mensalidades, não haverá sequer o que se administrar.

Assim, temos que o corte, cuja lei impugnada prevê ser de “no mínimo” 30% (trinta por cento), acabará por prejudicar as missões institucionais das entidades de ensino: pesquisa, ensino e extensão, limando substancialmente sua autonomia e, por conseguinte, violando frontalmente o art. 207 da CF/1988.

Portanto, também sob a ótica da violação da autonomia universitária, corolário da nossa Carta Maior, é que deve ser a presente ADI julgada totalmente procedente, declarando-se a Lei 9.065/2020 do Estado do Pará inconstitucional.

DO ACHISMO LEGISLATIVO. DA VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO

Destaca-se, *a priori*, que a fundamentação constante do projeto de lei (PL 74, documento em anexo) que deu nascedouro ao ato normativo ora impugnado não contém qualquer estudo ou fundamentação de qualquer pesquisa de campo, tratando-se de confesso “achismo legislativo”, uma vez que o autor do projeto assim assinalou na justificativa do projeto:

“Ponderando que as instituições de ensino estão com diversas despesas reduzidas com itens como manutenção de espaço, água, energia e alimentação de seus funcionários e alunos visto que estão suspensas as atividades presenciais, é justo que os estudantes e/ou seus responsáveis financeiros, que também tiveram seus rendimentos afetados, tenham sua mensalidade reduzida.

Nesse sentido, este parlamentar entende que as prestadoras de serviços educacionais privado (sic) estão com suas despesas reduzidas(...)”

Como se pode notar, a lei que viola um sem número de preceitos constitucionais está intimamente relacionada, como posto pelo parlamentar idealizador do projeto, com o seu “entendimento”, cuja base se dá em inegável “achismo”. Ademais, conforme já colocado, não houve nenhum estudo ou mesmo pesquisa para que o relatado na justificativa do projeto fosse validado; por outro lado, desconsiderou-se todos os gastos e custos que as instituições tiveram para adaptar-se ao ensino à distância, bem como que não haverá, conforme já sustentado, diminuição na carga horária ou mesmo na quantidade de dias letivos.

Não por outro motivo que os demais projetos de lei semelhantes ao ora impugnado fixam percentuais totalmente distintos, uma vez que nenhum possui dados empíricos nenhum, sendo tão somente baseado em *feeling* dos parlamentares estaduais.

O desconto linear é igualmente pernicioso pois desconsidera o percentual de gastos de cada instituição; está-se diante de medida que afeta igualmente ensino básico e superior, bem como instituições com dinâmicas totalmente diversas.



Além disso, o processo legislativo que culminou na edição da referida lei não observou qualquer higidez quanto sua tramitação, tendo sido proposto, pautado e aprovado em assustadores cinco dias úteis! (toda a tramitação do projeto pode ser acompanhado no site da própria Assembleia Legislativa do Estado do Pará, sito https://www.alepa.pa.gov.br/exibe_proposicao.asp?id=10082&sit=0#)

O projeto em questão fora proposto dia 02.04.2020, tendo sido pautado dia 08.04.2020 e votado duas vezes na mesma sessão, em trâmite obscuro e totalmente contrário à transparência necessária dos procedimentos legislativos. Infelizmente, nobre Corte, a Assembleia Legislativa do Estado do Pará incorreu em tamanho desrespeito para com os princípios e regras constitucionais.

Não é de se assustar, portanto, no presente caso, que o PL 74/2020, que deu origem à lei ora impugnada, sequer passou pelas Comissões da ALEPA, tendo sido pautada inclusive sem parecer da CCJ e da comissão temática (Educação).

Para completar o ciclo de bizarrices legislativas, destaca-se que, após votação, houve mudança no PL 74/2020 (substitutivo), onde, após conversas com sindicato regional, trocou-se o instituto do desconto para “diferimento”. Ou seja, a Lei preveria um mecanismo de dilação de prazo para pagamento das mensalidades. Tal texto foi submetido à sanção governamental, tendo sido sancionada e publicada com o seguinte teor (documento em anexo):

GABINETE DO GOVERNADOR

LEI Nº 9.065, DE 26 DE MAIO DE 2020

Dispõe sobre a redução no valor das mensalidades pertinentes a prestação de serviços educacionais na rede privada no âmbito do Estado do Pará, enquanto perdurarem as medidas de enfrentamento contra a pandemia do COVID-19.

A Assembleia Legislativa do Estado do Pará estatui e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam as instituições de ensino da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e superior da rede privada do Estado do Pará obrigadas a **conceder diferimento** em suas mensalidades em percentual mínimo de 30% (trinta por cento), enquanto durarem as medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia de COVID-19.

Parágrafo único. As parcelas diferidas deverão ser objeto de negociação entre as partes para parcelamento do pagamento com início 60 (sessenta) dias após o término das medidas de suspensão das aulas, sem qualquer atualização, juros ou multa.

Ocorre que, bizarramente, houve uma “republicação” da sanção por supostamente haver “incorreção” no texto, tendo sido, então, publicada lei com teor TOTALMENTE ALTERADO (documento em anexo), senão vejamos:



GABINETE DO GOVERNADOR

LEI N° 9.065, DE 26 DE MAIO DE 2020*

Dispõe sobre a redução no valor das mensalidades pertinentes a prestação de serviços educacionais na rede privada no âmbito do Estado do Pará, enquanto perdurarem as medidas de enfrentamento contra a pandemia do COVID-19.

A Assembleia Legislativa do Estado do Pará estatui e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam as instituições de ensino da educação Infantil, ensino fundamental, ensino médio e superior da rede privada do Estado do Pará obrigadas a **reduzir** proporcionalmente as suas mensalidades em percentual mínimo de 30% (trinta por cento), enquanto durarem as medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia de COVID-19.

Parágrafo único. As unidades de ensino deverão aplicar o desconto a partir de 60 (sessenta) dias de suspensão das aulas.

HELDER BARBALHO
Governador do Estado

* Republicada por ter saído com Incorreção no D.O.E. nº 34.235, de 28-5-2020.

Protocolo 549578

Nota-se, portanto, que houve MUDANÇA COMPLETA no teor da lei, em outro movimento legislativo bizarro, onde o Estado do Pará publicou duas Leis diversas, em completo arrepio das normas constitucionais. Percebe-se que a lei estadual ora impugnada é totalmente discrepante de quaisquer dos valores consolidados no Estado Democrático de Direito, notadamente o consenso democrático e o respeito às normas constitucionais, devendo tal ato normativo ser declarado totalmente inconstitucional, por clara violação ao art. 5º, inciso XXXVI da CF/1988.



DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI EM FACE DAS INSTITUIÇÕES QUE MANTIVERAM SUAS ATIVIDADES POR MEIO DIGITAL E EM FACE DAS QUE NÃO REDUZIREM O CALENDÁRIO ACADÊMICO

Caso se supere a inconstitucionalidade total da lei impugnada, o que só se admite pelo princípio da eventualidade, devemos ao fazer uma salutar distinção entre as circunstâncias atuais de cada instituição privada de ensino.

Primeiramente, nos termos da portaria 343/2020 (prorrogada pela portaria 473/2020) do Ministério da Educação, bem como as Resoluções 102, 250 e 251 do Conselho Estadual de Educação, facultou-se às instituições privadas aderentes a continuidade, respeitando as diretrizes vigentes, da prestação de serviço por meios digitais. Assim, deve-se levar em consideração que o serviço, nesses casos, continuou a ser prestado, sem interrupção. Ademais, deve-se sopesar, outrossim, que houve inegável investimento dessas instituições aderentes para viabilizar tal continuidade da atividade.

Por outro lado e também em condições circunstancialmente distintas das demais estarão as instituições que, apesar de não integrantes do grupo que passou a prestar serviços por outra modalidade, manterão o calendário acadêmico incólume.

Nesse sentido, destaca-se que não haverá diminuição na prestação do serviço de ensino, seja qualitativa ou quantitativamente; portanto, imperioso se faz reconhecer que as instituições que mantenham intactos os dias letivos e a carga horária não podem, por uma questão de proporcionalidade e adequação, sofrer com a redução no valor de suas mensalidades, sob pena de ser dar efetividade a norma materialmente inconstitucional e que viola os princípios basilares da nossa Carta Maior.

Desta forma, na remotíssima possibilidade de se considerarem os descontos lineares constitucionais, deve essa Corte ressaltar a inconstitucionalidade deles tanto em face de todas as instituições, de ensino básico e superior, que mantiveram prestação de seus serviços através de plataforma digital, bem como das que mantiverem o calendário acadêmico intacto, preservando a carga horária definida pelo MEC, bem como a quantidade de dias letivos.

DA IMPERIOSA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR

Nos termos expostos, há inegável presença do *fumus boni iuris* nas razões da presente ADI, seja pela verossimilhança das alegações, sejam pelas patentes e diversas inconstitucionalidades expostas (formal, material, teleológica, axiológica, procedimental...). Ademais, a legislação ora impugnada produz efeitos perniciosos e retroativos, em total arrepio do ordenamento jurídico, circunstância essa que impactará, desde já, a receita de milhares de instituições de ensino.

Assim, o inconstitucional desconto aludido na lei estadual possui grande potencial lesivo para: 1) causar demissões em massa, haja vista que a única receita das instituições de ensino restará inequivocamente limada por imposição legal; 2) prejuízo na qualidade e na continuidade da prestação dos serviços educacionais, podendo significar, em alguns casos, até mesmo a inviabilidade de manutenção deles; 3) agravamento da crise econômico-financeira provocada pela pandemia do COVID-19.

Levando em consideração que a movimentação legislativa para edição de normas com o conteúdo aqui questionado é nacional, requer-se, em sede de medida cautelar: 1) a suspensão dos efeitos da Lei 9.065/2020, do Estado do Pará, objeto da presente ação; 2) suspensão dos efeitos de supervenientes atos normativos estaduais e municipais que tratem em idêntico sentido da matéria ora impugnada.



Assim, a atuação preventiva e célere desta Corte se faz imprescindível tanto para a manutenção dos empregos gerados pelas instituições privadas de ensino em todo o Estado do Pará, como também para a manutenção do equilíbrio de todo o sistema privado de ensino, que está gravemente ameaçado pela legislação em comento.

Subsidiariamente, conforme já exposto, caso esta Corte entenda que a suspensão *in totum* do ato normativo em apreço não é medida adequada, requer-se que haja suspensão dos efeitos da lei ora impugnada tanto para as instituições de ensino básico e superior que tenham mantido a prestação de serviço através de meio digitais, bem como para as instituições que não venham a reduzir o calendário acadêmico, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases e atos emanados pelo MEC e pelo Conselho Estadual de Educação, nos termos legais.

Também, **subsidiariamente**, caso não se entenda pela suspensão *in totum* do ato normativo impugnado, requer-se que se suspendam todos os efeitos do parágrafo único do art. 1º da Lei 9.065/2020, uma vez que impõe efeitos retroativos, em total arrepio ao ato jurídico perfeito e à irretroatividade (retroatividade mínima).

DOS PEDIDOS

Ante o exposto, a Autora requer, com base no art. 10 da Lei 9.868/1999, que este Relator defira medida cautelar de suspensão do ato normativo, em razão a potencialidade de risco que esta lei representa para toda a sociedade paraense, em decisão *ad referendum* do Plenário deste e. Corte.

Subsidiariamente, caso não seja esse o entendimento do Relator, requer-se:

1) que este Exmo. Relator, nos termos do artigo 10 da Lei n. 9.868/99, determine a suspensão dos efeitos da Lei nº 9.065/2020, com relação às instituições de ensino básico e superior que mantiveram a prestação de seus serviços através de meios digitais;

2) que este Exmo. Relator, nos termos do artigo 10 da Lei n. 9.868/99, determine a suspensão dos efeitos da Lei nº 9.065/2020, com relação às instituições de ensino básico e superior 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 e do Conselho Estadual de Educação, inclusive por meio de tecnologias da informação;

3) seja determinada a suspensão integral dos efeitos da legislação em comento no período anterior à data de sua publicação, reconhecendo-se a inconstitucionalidade do o parágrafo único do art. 1º da Lei 9.065/2020, por ofensa ao art. 5º, inciso XXXVI da CF/1988;

Ainda em sede cautelar, requer que este Exmo. Relator, nos termos do artigo 10 da Lei n. 9.868/99, 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.

Em sede de julgamento definitivo, ouvido o Estado do Pará, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, requer-se seja julgada procedente a presente ADI, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 9.065/2020, **diante da inconstitucionalidade formal aqui apontada, notadamente quanto à violação ao art. 22, inciso I, da CF/1988.**

Caso superadas as institucionalidades formais apontadas, requer-se que seja julgada procedente a presente ADI, diante das inconstitucionalidades materiais elencadas, para:



- 1) Que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 9.065/2020 por se tratar de claro vetor que viola a livre iniciativa, em ofensa aos arts. 1º, inciso IV, 5º, incisos XXII e XXIV, art. 170 e art. 209, todos da CF/1988;
- 2) Que seja declarada a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei 9.065/2020, uma vez que impõe efeitos retroativos e viola o ato jurídico perfeito, em ofensa ao art. 5º, XXXVI;
- 3) Que seja declarada a inconstitucionalidade do §2º do art. 2º da Lei 9.065/2020, por claramente violar o princípio da isonomia e da igualdade material, em ofensa aos arts. 3º, incisos I, III e IV e 5º da CF/1988
- 4) Que seja declarada a inconstitucionalidade por arrastamento dos artigos 2º, 3ª, 4ª, 5º, 6º, 7º, 8º e 9º da Lei nº 9.065/2020;
- 5) Que seja fixada tese jurídica que, concessa vênua, é proposta nos seguintes termos: “É inconstitucional a lei estadual que impõe a redução de mensalidades, semestralidades, anuidades ou encargos contratuais devidos às instituições de ensino privadas”;

Subsidiariamente, caso não venha a se entender pela inconstitucionalidade total dos referidos dispositivos, requer-se que seja julgada procedente a presente ADI para:

- 1) Que seja declarada a institucionalidade parcial do art. 1º da Lei 9.065/2020, afastando a aplicação para instituições de ensino básico e superior que mantiveram a prestação de seus serviços através de meios digitais;
- 2) Que seja declarada a institucionalidade parcial do art. 1º da Lei 9.065/2020, afastando a aplicação para instituições de ensino básico e superior 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

Por fim, requer-se a juntada dos instrumentos de procuração e substabelecimento anexos, bem como que sejam todas as intimações realizadas em nome de Raul Yussef Cruz Fraiha e Roberto Tamer Xerfan Júnior, advogados inscritos na OAB/PA, respectivamente, sob os nº 19.047 e nº 9.117.

Termos em que pedem deferimento.
Belém, 01 de Junho de 2020

Raul Yussef Cruz Fraiha
OAB-PA 19.047

Roberto Tamer Xerfan Júnior
OAB-PA 9.117