

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 Luiz da C. Silva	Yuri A. da Costa Nascimento	

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

URGENTE

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES - ANUP,

entidade sem fins econômicos, constituindo-se, na forma de seus estatutos sociais, como órgãos de representação oficial das universidades particulares brasileiras, inscrita no CNPJ sob o nº 26.445.429/0001-86, com sede em Brasília/DF, no SHIS, QI 07, Conjunto 09, Casa 01, Lago Sul, CEP 71615-900 (“ANUP”) (Doc. 1), vem, por seus advogados (Doc. 2), com fundamento no art. 102, I, ‘a’ da Constituição Federal e na Lei nº 9.882/1999, ajuizar a presente

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

em face do conjunto de decisões judiciais não transitadas em julgado, proferidas em ações individuais e coletivas, bem como dos conjunto de atos praticados em

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

administrativos em curso, além de atos e projetos de atos normativos editados nas últimas semanas, todos estes que, em conjunto e versando sobre o tema do controle de preços no ensino superior privado durante o Plano de Contingência do novo Coronavírus, têm produzido verdadeiro estado de coisas violador de preceitos constitucionais, nos termos que seguem.

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.

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.

6. Ocorre que, a despeito dos investimentos e da manutenção dos serviços pelas instituições de ensino superior 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 uma série de decisões judiciais e administrativas, emanadas de órgãos distintos, em ações individuais, coletivas e processos administrativos, têm pretendido impor às instituições de ensino superior descontos obrigatórios e lineares nas mensalidades pagas pelos alunos.

7. Tais decisões não guardam, contudo, qualquer uniformidade. De fato, há casos de acertado indeferimento de pedidos de reduções; casos em que as reduções são determinadas em 15%, outros em que as reduções se impõem em 70% sobre o valor da mensalidade. Há hipóteses em que algumas instituições estão abrangidas pelas decisões, outras não. O cenário, então, consolida uma situação de absoluta insegurança jurídica, de violação à isonomia e de ruptura do equilíbrio do mercado em prejuízo de centenas de instituições de ensino superior.

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.

8. Não fosse suficiente, somou a esse cenário a edição de uma plêiade de leis, promulgadas por diversos entes federativos, que igualmente pretende aplicar outros parâmetros de controle de preços no setor de ensino superior privado. Nesse sentido, o Estado do Ceará editou a Lei Estadual n. 17.208/2020, o Estado do Maranhão editou a Lei Estadual n. 11.259/2020, o Estado do Pará editou a Lei n. 9.065/2020, o Estado do Rio de Janeiro editou a Lei n. 8.864/2020 e o Estado do Mato Grosso editou a lei n. 11.150/2020.

9. Trata-se, em todos os casos, de leis que não dialogam entre si – cada uma aplica um determinado percentual de redução de mensalidades (variando de 5%, em algumas hipóteses, a 50%, em outras), valendo-se de critérios distintos (faturamento, número de alunos matriculados, valor da mensalidade, modalidade de ensino, entre outros). Assim, para além da violação ao princípio federativo que decorre da usurpação da competência da União federal, como será apontado adiante, cria-se um cenário de absoluta assimetria no sistema, submetendo entidades substancialmente semelhantes a regras distintas de controle de preços.

10. E o fato é que, como uma bola de neve, cada nova lei estadual aprovada faz avançar outros projetos de lei em curso perante os Poderes Legislativos de diversos entes federativos. Assim é o Projeto de Lei n.º 142/2020 do Estado do Amazonas; o Projeto de Lei n.º 64/2020 do Estado do Piauí; o Projeto de Lei n.º 1867/2020 do Estado de Goiás; o Projeto de Lei n.º 23.799/2020 do Estado da Bahia; o Projeto de Lei n.º 85/2020 do Estado do Rio Grande do Sul; o Projeto de Lei n.º 212/2020 do Estado do Paraná; o Projeto de Lei n.º 203/2020 do Estado de São Paulo; o Projeto de Lei n.º 1746/2020 do Estado de Minas Gerais; o Projeto de Lei n. 43/2020 do Município de Recife; o Projeto de Lei n. 48/2020 do Município de Muriaé e tantos outros. Cada um, vale dizer novamente, regulando a matéria por seus próprios parâmetros, que não encontram fundamento em análises técnicas ou científicas – mas tão somente em intuições desconectadas da realidade.

11. O cenário indica não só a concretização de uma série de violações a preceitos fundamentais, como também o risco de tais violações se intensificarem a cada nova ação coletiva ou individual a cada novo projeto de lei que tramita livremente – e, em tempos de isolamento social, muitas vezes sem a devida publicidade e debate com a sociedade. Tudo em violação ao pacto federativo, à isonomia e segurança jurídica, à livre iniciativa e à livre concorrência, à proporcionalidade e ao princípio da autonomia universitária.

12. O cenário inspira preocupação, porque esse conjunto de decisões contraditórias e de iniciativas legislativas podem inviabilizar o ensino superior privado no país.

13. 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.

14. 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 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 diferentes cortes lineares e horizontais, cada um elegendo parâmetros distintos, as decisões judiciais e os projetos de lei em curso inviabilizam tal estratégia, além de estarem aptos a reduzir ainda mais a principal fonte de recursos para a

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.

sobrevivência das instituições de ensino e de toda uma cadeia de professores e funcionários que delas dependem.

15. 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.

16. Nesse cenário, o impacto não será pequeno. No ensino superior, como já visto, o percentual de estudantes matriculados em instituições privadas supera 80% do corpo discente superior nacional.

17. Significa dizer que qualquer medida que fira com tamanha gravidade o equilíbrio financeiro desses estabelecimentos de ensino trará como consequências graves prejuízos a 80% dos estudantes do ensino superior brasileiro e aos milhares de profissionais que serão dispensados dos seus postos de trabalho.

18. Nesse contexto, a Arguente vem propor a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (“ADPF”), baseada nas inúmeras afrontas a preceitos fundamentais da Constituição da República Federativa do Brasil (“CRFB/1988”), para:

- a) Reparar a lesão aos preceitos fundamentais a seguir indicados, decorrente do conjunto de decisões judiciais (jurisprudência) proferidas em sede de ações individuais e coletivas, que têm promovido o controle de preços sobre as parcelas das semestralidades e anuidades devidas no ensino privado, aplicando descontos em percentuais variados nos diferentes Estados e Municípios da Federação; e
- b) Prevenir a lesão aos mesmos preceitos fundamentais, decorrente da potencial aprovação de, pelo menos, 10 (dez) projetos de leis editados

por Estado e Municípios que poderão gerar verdadeiro caos no setor de ensino superior privado, causando assimetrias, demissões e quebras inevitáveis.

19. Esta petição se estrutura em três blocos.

20. No primeiro bloco (item II), são analisadas as questões processuais, notadamente a legitimidade ativa da Arguente, a identificação dos atos objeto desta ADPF e o cabimento da presente medida. Demonstra-se que, lamentavelmente, não há como impugnar quaisquer dos atos que dão ensejo a esta ADPF de maneira individual, ou mesmo coletiva – de tal modo que é apenas por meio da impugnação do conjunto destes atos relacionados entre si que se pode fazer cessar a violação a preceitos fundamentais ora apontada.

21. No segundo bloco, (itens III, IV e V) trata-se da análise específica dos preceitos fundamentais violados. Para tanto, aborda-se:
 - a) em primeiro lugar a violação ao princípio federativo. Neste item, demonstra-se que o conjunto de decisões e de projetos de leis têm por consequência produzir uma inadmissível assimetria fática e jurídica entre os diferentes entes, no setor de ensino superior. Não só isso, os mencionados projetos de lei, ao versar sobre matéria de competência legislativa privativa da União, extrapolam o sistema constitucional de repartição de competências em afronta à própria Federação.

 - b) em segundo lugar, a violação ao princípio da isonomia e à livre concorrência. Isto porque, ao impor diferentes critérios de controle de preços no setor de ensino superior, as diferentes decisões judiciais estabelecem (e os projetos de lei ameaçam estabelecer) tratamentos desiguais a pessoas e situações que se encontram em condições de absoluta igualdade. Nada fundamenta, pois, que uma escola no Rio de Janeiro esteja sujeita a mecanismos de controle de preços diferentes daqueles vigentes em uma escola no Espírito Santo. A violação à isonomia, por sua vez, implica violação também à livre concorrência na medida em que as assimetrias criadas pelas decisões e leis

conflitantes geram benefícios competitivos evidentes para determinados agentes de mercado, em contraposição a outros.

- c) em terceiro lugar, a violação ao princípio da fundamentação das decisões judiciais e ao devido processo legislativo. Isso porque a série de decisões e projetos de lei que pretendem promover o controle de preços no setor vem desacompanhada de quaisquer estudos ou dados científicos que justifiquem a aplicação de descontos ou alterações nas formas de pagamentos estabelecidas contratualmente. Trata-se, como se verá, de decisões adotadas com base em intuições (equivocadas), com o que o Estado de Direito é efetivamente incompatível.
- d) em quarto lugar, a violação ao ato jurídico perfeito e à segurança jurídica. Isto porque tanto as decisões judiciais quanto as legislações existentes ou em formação buscam atingir diretamente contratos de ensino existentes à data de sua edição. Significa dizer, com isso, que pretendem produzir efeitos futuros sobre atos jurídicos pretéritos, em violação ao princípio da irretroatividade das leis. Os graus em que isso se dá variam – desde decisões que se pretendem aplicáveis desde março (a despeito das correspondentes ações haverem sido ajuizadas muito tempo depois), até leis e projetos de leis que retroagem para atingir não só o valor das mensalidades, como também bolsas e outros benefícios concedidos por liberalidade pelas instituições de ensino superior.
- e) ainda, a violação à autonomia universitária, no que diz respeito às instituições de ensino superior. Isso porque, como se verá, corolário deste princípio estruturante do ensino superior é a própria autonomia financeira, pedagógica e de gestão das instituições de ensino – públicas ou privadas. Ao pretenderem impor o controle de preços nestas instituições, as decisões e leis locais interferem não só na capacidade da instituição de planejar e gerir sua receita, mas também de desenvolver suas atividades pedagógicas – que são viabilizadas apenas nos limites dos recursos disponíveis.
- f) adicionalmente, fala-se na violação ao princípio da proporcionalidade, em decorrência da excessiva interferência sobre os preços praticados no setor de ensino superior, promovida pelo conjunto de decisões e também pelos projetos de leis apontados nesta ADPF.

- g) por fim, fala-se na impossibilidade de que o controle de preços já determinado ou decorrente de futuras decisões ou atos normativos incida sobre instituições que mantiveram suas atividades por meio de tecnologias da informação e às instituições que não reduziram o calendário acadêmico.

22. No último bloco (itens VI e VII), demonstra-se a presença dos requisitos autorizadores da concessão da medida cautelar para determinar a suspensão das decisões liminares ou definitivas que tenham aplicado descontos ou de outra forma alterado o pagamento devido em contratos de ensino, em ações individuais ou coletivas que tenham como fundamento as medidas de isolamento social, a superveniência do COVID-19 ou a suspensão das atividades de ensino, bem como a suspensão dos processos judiciais e legislativos em curso sobre este tema, até ulterior decisão deste e. STF.

II. QUESTÕES PROCESSUAIS: LEGITIMIDADE, OBJETO E CABIMENTO DESTA ADPF

a. LEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE

23. Não há dúvida de que a Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) tem legitimidade para propositura desta ADPF. Afinal, trata-se de entidade sem fins econômicos, constituindo-se, na forma de seus estatutos sociais, como órgãos de representação oficial das universidades particulares brasileiras (Doc. 1).

24. Neste sentido, é evidenciada ainda a estrita vinculação entre os objetivos institucionais da ANUP, como entidade representativa das universidades particulares brasileiras, e objeto desta ADPF – que se volta contra atos que interferem diretamente nos contratos firmados por estas instituições. Com efeito,

tanto a jurisprudência impugnada nesta medida, quanto os atos normativos potenciais aqui indicados voltam-se diretamente contra as instituições de ensino superior – categoria plenamente representada pela associação, que conta com associados em 24 estados da Federação (Doc. 3).

25. Convém destacar que não é a primeira vez que a ANUP comparece ao debate jurisdicional perante esta Corte para tratar de questões extremamente relevantes para o ensino superior privado brasileiro. Com efeito, a Requerente ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.462, impugnando Lei Estadual nº 7.202/2016, do Estado do Rio de Janeiro, que proibiu a cobrança de taxa de repetência, taxa sobre disciplina eletiva e taxa de prova por parte das instituições particulares de ensino superior, ocasião em que foi reconhecida sua legitimidade ativa na propositura de ações como a presente ADPF.

26. Assim, considerando o disposto no art. 2º, inciso I³ da Lei nº 9.882/1999 e no art. 2º, inciso IX⁴ da Lei nº 9.868/1999, é inequívoca a legitimidade da ANUP para propositura desta demanda.

b. OBJETO DESTA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL.

O recorrente, que numa das salas perdeu a causa, teria ganhado (com os mesmos argumentos) se tivesse sido julgado na sala ao lado. Quando saiu ao corredor, onde as portas das salas se abrem uma ao lado da outra, estava estupefato com essa diferença, inexplicável para um profano; e naturalmente, descontava em seu advogado:

– Está claro que o senhor errou na defesa...

³ Art. 2º. Podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental: I - os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade

⁴ Art. 2º. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade: (...) IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

- Não - replicou o advogado -, errei foi de porta.⁵

27. A presente ADPF se volta, primeiramente, contra interpretação judicial revelada em um conjunto de decisões judiciais proferidas por diferentes juízos vinculados à pluralidade de Tribunais de Justiça estaduais, segundo a qual caberia a aplicação de medidas de controle de preços no setor de ensino superior privado em razão das medidas de isolamento social determinadas por Estados e Municípios.

28. Note-se que não se trata, aqui, de decisões judiciais que genericamente versam sobre relações contratuais no setor de ensino superior. Fala-se especificamente nas decisões tomadas em ações coletivas e individuais que têm como causa de pedir remota as medidas de isolamento social determinadas por Estados e Municípios que levaram à suspensão das atividades presenciais de ensino.

29. Veja-se que, neste aspecto, a presente ADPF se volta contra atos judiciais difusos, sendo inviável e ineficiente a indicação de todas as dezenas de decisões que vêm aplicando a mencionada tese jurídica. Nada obstante, para fins de exemplificação e para demonstrar que a questão revela clara divergência entre diversos órgãos, cumpre tecer breves considerações acerca de alguns dos diversos julgados que, a título exemplificativo, são aqui juntados como prova da violação aos preceitos fundamentais (Doc. 4).

30. No campo das ações coletivas, cite-se a título exemplificativo as ações ajuizadas perante os Tribunais de Justiça dos Estados de Alagoas, de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e da Bahia.

⁵ CALAMANDREI, Piero. *Eles, os juízes, vistor por um advogado*. 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015, p. 102.

31. Em Alagoas, a Defensoria Pública do Estado ajuizou ação civil pública buscando a condenação da sociedade IREP Sociedade de Ensino Superior, Médio e Fundamental LTDA. a ser compelida a reduzir em 30% o valor líquido das parcelas de semestralidade e anuidade devidas por seus alunos enquanto durarem as medidas de isolamento social que impedem o desenvolvimento de atividades presenciais. O pedido chega a ser aumentado para 50% no caso de estudantes de cursos que tenham disciplinas teóricas e práticas⁶.

32. Em Minas Gerais, a União Estadual dos Estudantes de Minas Gerais (“UEE-MG”) ajuizou ação civil pública em desfavor de cinco instituições privadas de ensino superior⁷, postulando a concessão de desconto sobre as parcelas devidas a título de contraprestação dos serviços educacionais prestados.

33. No Rio de Janeiro, a Defensoria Pública e o Procon estaduais ajuizaram medidas coletivas em face de outra instituição de ensino superior (IES), a Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá Ltda., requerendo também o controle de preços mediante decisão judicial, reduzindo-se as prestações devidas pelos estudantes em 30%, além de requererem diversas outras providências⁸.

34. Ainda no Rio de Janeiro, a Defensoria Pública também ajuizou ação civil pública em face da Universidade do Grande Rio, da Universidade Veiga de Almeida e da Faculdade Souza Marques, postulando, mais uma vez, o deferimento do pedido liminar para impor controle de preços sobre as parcelas das semestralidades devidas a estas instituições⁹.

⁶ Processo n. 07114887620208020001, em trâmite perante a 4ª Vara Cível da Capital do Estado de Alagoas.

⁷ São elas (i) Centro Universitário do Triângulo – UNITRI, (ii) Faculdade ESAMC Uberlândia, (iii) Faculdade Presidente Antônio Carlos de Uberlândia, (iv) Faculdade Uberlandense de Núcleos Integrados de Ensino, Serviço Social e Aprendizagem e (v) Universidade de Uberaba.

⁸ Processos n. 0095651-56.2020.8.19.0001 e 0094469-35.2020.8.19.0001, em trâmite perante a 3ª Vara Empresarial da Capital do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

⁹ Processo n. 0095579-69.2020.8.19.0001, em trâmite perante a 3ª Vara Empresarial da Capital do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

35. Na Bahia, em sede de procedimento de tutela antecipada requerida em caráter antecedente à ação civil pública, ajuizado contra a Faculdade Santo Agostinho e outras, o Ministério Público Estadual requereu a redução de 30% do valor das mensalidades de todos os cursos de graduação e de pós-graduação ministrados, *lato sensu* ou *stricto sensu*, independente da forma de contratação inicial (presencial ou ensino a distância), mantendo-se o novo valor das cobranças enquanto durar a pandemia do novo coronavírus.

36. E em cada uma destas ações civis públicas, aqui citadas exemplificativamente, os respectivos juízos chegaram a conclusões diametralmente opostas ou substancialmente distintas.

37. De fato, apenas o MM. Juízo da 10ª Vara de Relações de Consumo da Comarca de Salvador concluiu, acertadamente, pelo descabimento da medida de controle de preços requerida.

38. O MM. Juízo da 4ª Vara Cível de Maceió, por outro lado, chegou à conclusão oposta. Naquele caso, o juízo não só determinou medida de controle de preços, como também as impôs em patamar absolutamente desproporcional. Nos termos da decisão, ainda não transitada em julgado, a instituição de ensino deveria reduzir as parcelas da semestralidade devida por seus estudantes em percentual que varia entre 30% e 50%, incluindo alunos beneficiários de bolsas ou outros benefícios estudantis.

39. A seu turno, o MM. Juízo da 3ª Vara Empresarial do Rio de Janeiro adotou solução diversa. Aplicou descontos no valor de 15% às mensalidades praticadas por quatro instituições de ensino superior.

40. Tanto no Rio de Janeiro, quanto em Alagoas, tais decisões – como se pode verificar – aplicaram os descontos de maneira linear, independentemente de

demonstração específica de redução de custos ou da real necessidade econômico-financeira de estudantes e responsáveis.

41. Já o MM. Juízo da 10ª Vara Cível da Comarca de Uberlândia preferiu a solução *salomômica*: de um lado, deferiu o pedido de apresentação das planilhas de custos das IES, elaboradas para o ano letivo de 2020, bem como das planilhas de cálculo e dos comprovantes relativos aos gastos com a eventual implantação de sistemas tecnológicos necessários para readequação para modalidade de ensino a distância; de outro lado, indeferiu o pedido de redução linear de 33,33% (1/3) dos valores das mensalidades.

42. A questão não se limita a essas seis ações civis públicas, citadas a título meramente exemplificativo. No âmbito de ações individuais, também, diversos juízos espalhados pelo Brasil têm determinado medidas díspares – havendo muitas vezes divergências até mesmo entre estudantes vinculados à mesma instituição de ensino superior.

43. Assim, por exemplo, no estado do Rio de Janeiro, dezenas de liminares foram deferidas em favor de estudantes da mesma instituição de ensino e com base nos mesmos – e equivocados, vale destacar – fundamentos jurídicos. Dessa forma, estudantes de medicina de determinada IES obtiveram liminares que vão de 15% a 70%, a despeito de estarem rigorosamente na mesma situação jurídica.

44. No mesmo sentido, o Poder Judiciário baiano concedeu liminar, impondo desconto na ordem de 50% sobre os valores devidos à instituição de ensino superior¹⁰, patamar idêntico ao foi estabelecido pelo Poder Judiciário paulista¹¹.

¹⁰ Processo nº 8004593-58.2020.8.05.0150, em trâmite perante a 1ª Vara dos Feitos Relativos às Relações de Consumo, Cíveis, Comerciais e Registro Público do Foro de Lauro Freitas do Estado da Bahia.

¹¹ Processo nº 1000594-51.2020.8.26.0210, em trâmite perante a 1ª Vara do Foro da Comarca de Guaira do Estado de São Paulo.

45. Por outro lado, a demonstrar a absoluta incerteza jurídica que paira sobre a temática, diversos juízos indeferiram, acertadamente, o pedido liminar formulado, reconhecendo que a suspensão das atividades presenciais decorre de fato do príncipe, sendo certo que uma parcela das instituições manteve seu pleno funcionamento por meio de tecnologias da informações, enquanto outra parcela garantiu a reposição das aulas que não estão sendo lecionadas nesse período, sem qualquer prejuízo para o calendário acadêmico.

46. Na linha desse raciocínio, menciona-se as decisões do Poder Judiciário mato grossense que indeferiram as liminares requeridas pelos estudantes, ao argumento de que, após a pandemia, a IES deverá repor as aulas, destacando ainda a Nota Técnica nº 14/2020 publicada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública junto à Secretaria Nacional do Consumidor e por entender que não foram preenchidos os requisitos legais para concessão.

47. Note-se que a proliferação de uma interpretação jurisprudencial equivocada viola a própria segurança jurídica, na medida em que indivíduos em idêntica situação jurídica obtêm provimentos jurisdicionais absolutamente díspares. O caso remonta à clássica narrativa de Piero Calamandrei, em *“Eles, os juízes, vistos por um advogado”*, transcrita na epígrafe deste item.

48. De fato, em cada porta aberta, uma nova decisão liminar é descoberta e cada qual parte de premissas absolutamente distintas, seja para deferir ou indeferir o pedido formulado, gerando gravíssima insegurança jurídica, não só para as instituições de ensino superior, mas para os próprios estudantes.

49. Vale dizer que, apesar das dezenas de decisões acostadas à essa inicial, a questão ainda é verdadeiramente embrionária. Afinal, outras ações civis públicas e ações individuais foram ajuizadas sem que nelas se tenha, até o momento, proferido decisões liminares (Doc. 5). E é sob este aspecto que se revela o inegável cabimento da presente ADPF.

50. Isto porque ainda que seja possível às diferentes instituições de ensino superior recorrerem no bojo de cada processo individual ou coletivo, não existem mecanismos aptos a sanarem a grave lesão a preceitos fundamentais que decorre da interpretação coletiva e difusa adotada pelos tribunais. Afinal, cristaliza-se entre diversos juízos a descabida tese de que é possível promover o controle de preços no setor de ensino superior, de maneira linear e a despeito de os diversos estabelecimentos manterem a prestação de seus serviços.

51. A situação, portanto, é idêntica àquela enfrentada por este e. STF por ocasião do julgamento da ADPF n. 324/DF. Naquela hipótese, tratava-se de impugnar um conjunto de decisões proferidas pela Justiça do Trabalho, de maneira difusa, e que representavam uma indevida interpretação violadora de preceitos fundamentais da Constituição Federal. Confira-se, por sua clareza, o voto do Exmo. Ministro Roberto Barroso naquela ocasião:

14. A inépcia não se verifica. A Arguente não se insurge contra decisões específicas que transitaram em julgado ou contra a Súmula 331 do TST especificamente. Tampouco deixou de individualizar o objeto da ação. Tal objeto é muito claro. A ADPF volta-se contra o conjunto de decisões que expressa a interpretação da Justiça do Trabalho acerca dos limites e condições aplicáveis à terceirização. Essa interpretação encontra-se explicitada na Súmula 331 do TST e, ainda, em um amplo conjunto de julgados que a aplicam, muitas vezes, de forma conflitante e/ou imprevisível. Tais julgados foram anexados ao processo pela requerente.

15. A inicial indica, com muita clareza, as razões pelas quais, em seu entendimento, os aludidos acórdãos violam os princípios da legalidade, da livre iniciativa e da livre concorrência, além de não ensejarem previsibilidade mínima do direito ou tratamento isonômico entre os jurisdicionados.

16. É perfeitamente viável ajuizar uma ADPF contra entendimento ou interpretação jurisprudencial.¹²

¹² STF, ADI n. 324/DF, rel. Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. em 30.08.2018.

52. Evidenciado, neste primeiro ponto, o objeto da presente ADPF. Mas o fato é que a violação a preceitos fundamentais tem extrapolado até mesmo o âmbito judicial.

53. De fato, em segundo lugar, a presente ADPF volta-se também contra a interpretação decorrente de um conjunto de decisões e atos administrativos proferidos por diversos órgãos de fiscalização das relações mantidas entre estudantes e instituições de ensino, com o objetivo de compelir a imposição de desconto e, em alguns casos, até mesmo sancionar as instituições que ousam questionar eventuais imposições inconstitucionais, que, a título exemplificativo, são aqui juntadas como prova da violação aos preceitos fundamentais (Doc. 6).

54. Nesse sentido, diversos órgãos de proteção e defesa do consumidor espalhados pelo país vêm instaurando processos administrativos, aplicando multas às instituições e compelindo-as a reduzir cobrança realizada a título de contraprestação pelos serviços educacionais prestados durante o período de suspensão das atividades presenciais.

55. Trata-se, mais uma vez, de um conjunto inúmero de decisões que aplicam interpretação equivocada no sentido de que, em razão das medidas de isolamento social – impostas pelo Poder Público, e não pelas instituições privadas – os estabelecimentos de ensino deveriam não só suportar as consequências graves da crise (como por exemplo o aumento substancial dos níveis de inadimplência), como também descontos adicionais que reduzem de maneira ainda mais drástica suas receitas.

56. Soma-se, ainda, às interpretações judicial e administrativa objeto desta ADPF, também a interpretação que vem se desenvolvendo no âmbito dos poderes legislativos estaduais e municipais desde o início da crise do COVID-19.

57. De fato, em terceiro lugar, esta ADPF também busca prevenir a lesão a preceitos fundamentais que será causada pelas eventuais e possíveis aprovações de uma multiplicidade incontável de projetos de lei tendentes a aplicar igual medida de controle de preços sobre as instituições de ensino superior.

58. Não se ignora, a este respeito, a postura de deferência adotada por este e. STF no controle de projetos de lei. Trata-se de postura necessária e essencial para assegurar o funcionamento dos processos democráticos desenvolvidos no âmbito das instituições representativas.

59. O caso sob análise, no entanto, apresenta inequívoca especificidade. Isto porque, em pouco menos de três meses, surgiram mais do que 50 (cinquenta) projetos de lei de rapidíssimo tramite perante Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, muitos dos quais vieram a ser inclusive aprovados.

60. Há, de fato, diversos projetos de lei municipais e estaduais com tais objetivos que tramitam perante diferentes assembleias legislativas – a exemplo do Projeto de Lei n.º 142/2020 do Estado do Amazonas; do Projeto de Lei n.º 64/2020 do Estado do Piauí; do Projeto de Lei n.º 1867/2020 do Estado de Goiás; do Projeto de Lei n.º 23.799/2020 do Estado da Bahia; do Projeto de Lei n.º 85/2020 do Estado do Rio Grande do Sul; do Projeto de Lei n.º 212/2020 do Estado do Paraná; do Projeto de Lei n.º 203/2020 do Estado de São Paulo; do Projeto de Lei n.º 1746/2020 do Estado de Minas Gerais; do Projeto de Lei n. 43/2020 do Município de Recife; e do Projeto de Lei n. 48/2020 do Município de Muriaé (Doc. 7).

61. Significa dizer que, da noite para o dia, os estabelecimentos de ensino em diversos Estados e Municípios da federação se viram obrigados não só a sujeitar-se a decisões judiciais conflitantes, como também a legislações que apontam cada uma em um sentido específico.

62. Se individualmente tais atos podem vir a ser impugnados por meio de ADI ou ADPF própria, fato é que tais medidas individualizadas não permitem apreciar o cenário de inconstitucionalidade estrutural e sistêmica que se desenha. De fato, já foram ajuizadas perante esta e. Corte nada menos que 4 (quatro) ações de controle tendo por objeto leis já aprovadas pelos Estados. Se este e. STF não tomar uma medida de imediata suspensão dos processos legislativos, nos próximos dias espera-se que ao menos 10 (dez) projetos se convertam em lei. Trata-se de mais 10 (10) ações de controle que deverão ser ajuizadas. E a consequência? A inafastável lesão a preceitos fundamentais.

63. Afinal, mesmo que adote procedimento célere de julgamento, a tendência é de que, até a prolação mesmo de decisão liminar no bojo de processos específicos, as legislações estaduais e municipais produzirão seus efeitos. O controle de preços será efetivado, multas serão aplicadas. A posterior declaração de inconstitucionalidade destas leis – hoje projetos – não será suficiente para sanar os preceitos fundamentais já violados. Afinal, não haverá meios adequados pelos quais os estabelecimentos de ensino poderão se voltar contra seus estudantes, cobrando-lhes os valores indevidamente descontados por força das legislações enfim aprovadas.

64. Neste sentido, o objeto desta ADPF não são os projetos de lei propriamente ditos, mas sim a prevenção de um verdadeiro cenário estrutural e sistêmico de inconstitucionalidade (ou um estado de coisas inconstitucional, como reconhecido por este e. STF por ocasião do julgamento cautelar na ADPF n. 347) causado pela eventual aprovação de tais projetos de lei.

65. Feita, então, a exposição inicial acerca dos objetos desta ADPF, passa-se à análise dos requisitos específicos para seu cabimento, de modo que não restem dúvidas acerca do acerto no emprego desta medida.

c. CABIMENTO DA PRESENTE ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

66. O cenário fático relativo à imposição por órgãos judiciais, Estados e Municípios 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 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, prevista no art. 102, § 1º, da CRFB/1988, e regulamentada pela Lei nº 9.882/1999, é a ação vocacionada para o enfrentamento da questão.

67. Como se sabe, a ADPF é a medida própria para controle de atos dos Poderes Públicos que importem em lesão ou ameaça a preceitos fundamentais da Constituição, desde que não haja outro meio eficaz para sanar a lesividade. Dessa forma, para o seu cabimento, é essencial que estejam presentes os requisitos legais de admissibilidade, a saber: (i) a presença de lesão ou ameaça de lesão a preceito fundamental, (ii) causada por ato do Poder Público, e (iii) a inexistência de outro instrumento apto a sanar essa lesão ou ameaça (subsidiariedade).

68. Tais pressupostos estão plenamente configurados no presente caso. Senão, vejamos.

i) Lesão e ameaça de lesão a preceitos fundamentais

69. Nem a Constituição nem a Lei nº 9.882/1999 definiram quais preceitos constitucionais são fundamentais. Nada obstante, há sólido consenso doutrinário no sentido de que, nessa categoria, figuram os fundamentos e objetivos da República, bem como os princípios e direitos fundamentais¹³.

¹³ Confira-se, por todos: (i) MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1267-1269; (ii) BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 562-563.

70. Além disso, na esteira da jurisprudência desta Corte, compete ao Supremo Tribunal Federal (“STF”) o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental. Nessa toada e no que aqui interessa, esta Corte reconhece a qualidade de preceito fundamental aos princípios protegidos por cláusula pétrea bem como às disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a um desses princípios¹⁴.

71. No presente caso, a lesividade decorrente da interpretação judicial e a ameaça de lesão decorrente da pluralidade de projetos de leis estaduais e municipais dizem respeito a diversos preceitos fundamentais, quais sejam (1) o princípio federativo; (2) o princípio da isonomia e da livre concorrência; (3) o princípio da fundamentação das decisões judiciais; (4) o devido processo legislativo; (5) a proteção ao ato jurídico perfeito e à segurança jurídica; (6) a autonomia universitária; e (7) o princípio da proporcionalidade.

72. Muito embora não haja definição objetiva quanto ao referido conceito, não há qualquer dúvida que as violações ao pacto federativo constituem efetiva lesão a preceito fundamental, tendo em vista que se trata de matéria inserida expressamente no rol de cláusulas pétreas do ordenamento jurídico, nos termos do art. 60, § 4º inciso I¹⁵ da CRFB/1988.

73. Na linha desse raciocínio, esta Corte admitiu, em diversas ocasiões, a propositura de ADPF para impugnar ato normativo violador da repartição de

¹⁴ Assim: STF. ADPF nº 388. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgamento em 09.03.2016. DJ em 29.07.2016.

¹⁵ 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

competências legislativas, tendo em vista que a matéria está diretamente associada ao princípio federativo, amplamente admitido como preceito fundamental¹⁶.

74. Do mesmo modo, não existem dúvidas quanto à natureza de preceito fundamental do princípio da livre iniciativa (art. 1º, inciso IV, CRFB/1988), da isonomia (art. 5º, *caput*, CRFB/1988), do ato jurídico perfeito e da segurança jurídica (art. 5º, inciso XXXVI, CRFB/1988). Afinal, trata-se de normas jurídicas previstas expressamente no rol dos princípios e garantias fundamentais, respectivamente e que, no âmbito da ordem social da constituição, se concretizam também na abertura da educação à livre iniciativa (art. 209, CRFB/1988). Não é sem razão, aliás, que este e. Supremo Tribunal Federal, em acórdão lavrado pelo Exmo. Min. Edson Fachin, já admitiu a ADPF proposta com fundamento em violação ao princípio da livre iniciativa¹⁷.

75. O mesmo se diz quanto ao princípio da proporcionalidade. Conforme noticiam o Exmo. Min. Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Branco, trata-se de princípio que tem como típica manifestação o excesso de poder legislativo, que se revela mediante contraditoriedade, incongruência e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins¹⁸.

76. Nessa quadra, o princípio da proporcionalidade é considerado como elemento integrante ou cláusula implícita dos direitos fundamentais, motivo pelo qual eventuais atos do Poder Público que violem o referido princípio constituem atos lesivos a preceito fundamental.

¹⁶ Veja-se: (i) STF. ADPF nº 235. Relator: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgamento em 14.08.2019. DJ em 30.08.2019; (ii) STF. ADPF nº 337/MA. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgamento em 17.10.2018. DJ em 26.06.2019; (iii) STF. ADPF nº 514/SP. Relator: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgamento em 11.10.2018. DJ em 30.11.2018; e (iv) STF. ADPF nº 316/DF. Relator: Des. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgamento em 25.09.2014. DJ em 01.12.2014.

¹⁷ Confira-se: (i) STF. ADPF nº 109/SP. Relator: Des. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgamento em 30.11.2017.

¹⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 225.

77. É bem verdade que a autonomia universitária não está expressamente prevista no rol de princípios e direitos fundamentais. Todavia, isso não lhe retira a condição de *garantia institucional fundamental*¹⁹ ou de *princípio setorial da ordem social*²⁰.

78. Tratando-se, pois, de verdadeiro preceito fundamental e considerando que a autonomia universitária contribui para garantir a densidade normativa ao direito social à educação (art. 6º, *caput*, CRFB/1988), impõe-se o reconhecimento de que a lesividade a esse princípio dá ensejo ao controle de constitucionalidade pela via da presente ADPF.

ii) Ato do Poder Público.

79. De acordo com o art. 1º da Lei nº 9.882/1999, os atos que podem ser objeto de ADPF são todos aqueles emanados do Poder Público, aí incluídos os de natureza normativa, administrativa ou judicial.

80. Como já se viu, esta ADPF se volta contra (1) interpretação jurisprudencial decorrente de uma pluralidade difusa de atos judiciais que tem determinado mecanismos de controle de preços no setor de ensino; (2)

¹⁹ Veja-se: “Também fora do rol dos direitos e garantias fundamentais (Título II) podem ser localizadas garantias institucionais, tais como a garantia de um sistema de seguridade social (art. 194), da família (art. 226), bem como da autonomia das universidades (art. 207), apenas para mencionar os exemplos mais típicos. Ressalte-se que alguns desses institutos podem até mesmo ser considerados garantias institucionais fundamentais, em face da abertura material propiciada pelo art. 5º, § 2º, da Constituição” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 620).

²⁰ Confira-se: “Princípios setoriais ou especiais são aqueles que presidem um específico conjunto de normas afetas a determinado tema, capítulo ou título da Constituição. Eles se irradiam limitadamente, mas no seu âmbito de atuação são supremos. Há princípios setoriais tributários, como o da anterioridade da lei que institua ou aumente tributo; da Administração Pública, como os da moralidade e impessoalidade; da ordem econômica, como o da livre concorrência; e da ordem social, como o da autonomia universitária, em meio a muitos outros” (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).

interpretação administrativa que se verifica a partir de atos de entidades e órgãos administrativos consistentes na aplicação de multas e outras sanções em razão da não aplicação do desconto inconstitucionalmente imposto às instituições de ensino superior e (3) ameaça de lesão aos preceitos fundamentais indicados, em razão da provável aprovação de uma plêiade de projetos legislativos que vem encontrando rápido trâmite perante os órgãos legislativos estaduais e municipais.

81. Não há dúvidas, portanto, de que para fins de cabimento desta medida está caracterizado o “*ato do Poder Público*” a que alude o art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.882/99²¹. Afinal, em todos os casos se está diante de atos normativos, administrativos e judiciais emanados de órgãos públicos, que efetiva ou potencialmente promovem a grave lesão aos preceitos fundamentais apontados.

iii) Subsidiariedade

82. Não só estão caracterizadas a lesividade e o ato do Poder Público, como igualmente presente, no caso, o requisito da subsidiariedade aplicável à ADPF.

83. A doutrina e a jurisprudência convergem no entendimento de que o pressuposto da subsidiariedade da ADPF (art. 4º, § 1º, Lei nº 9.882/1999) se configura sempre que inexistirem outros instrumentos, na esfera da jurisdição constitucional concentrada, aptos ao enfrentamento da questão constitucional suscitada. Nesse sentido, decidiu este STF:

²¹ A expressão não está restrita aos atos normativos, englobando também os atos administrativos. Por essa razão, o Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso, em sede doutrinária, ensina que a referida ação “será cabível contra qualquer manifestação de vontade do Poder Público, de qualquer dos três Poderes” (BARROSO, Luís Roberto. *Temas de direito constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar: 2009, tomo 2, p. 412). Na mesma linha, Mirna Cianci e Gregória Assagra de Almeida afirmam que “qualquer ato do Poder Público poderá ser objeto da arguição autônoma, seja ele de caráter normativo, seja de caráter administrativo comissivo ou omissivo, seja da administração pública direta, seja da indireta” (CIANCI, Mirna; ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual do controle de constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 222)

Princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.²²

84. Trata-se precisamente da hipótese sob análise. Senão, vejamos.

85. Em primeiro lugar, é certo que as decisões indicadas como representativas da interpretação judicial violadora de preceitos fundamentais poderiam ser atacadas por meio de recursos individualizados. Esse mecanismo processual, no entanto, seria insuficiente para sanar a violação apontada. Em primeiro lugar, porque se manterão as assimetrias e as soluções diversas, no âmbito de cada processo individual ou coletivo. Em segundo lugar, e mais importante, porque o que se busca nessa ADPF não é a reversão de uma ou outra decisão – ou a adequação de um ou outro percentual. Não se trata, aqui, de usar a ADPF como sucedâneo recursal, e sim de impugnar especificamente uma interpretação judicial que viola sistemática e estruturalmente os preceitos fundamentais aqui apontados. Trata-se de situação idêntica aquela apreciada por este e. STF por ocasião do julgamento da já mencionada ADPF 324/DF. E, para esta hipótese, não há de fato qualquer meio – recursal ou de controle concentrado – que seja apto a sanar adequadamente as violações apontadas.

86. Em segundo lugar, é certo ainda que inexistente em nosso ordenamento jurídico um mecanismo processual específico pelo qual se possa conter a proliferação de projetos de leis multitudinários, capazes de abalar completamente um setor econômico, tornando-o inviável e ineficiente, gerando ainda uma crise econômica sem precedentes para o ensino particular no Brasil. Afinal, se os Estados e Municípios insistem em legislações de curto prazo, cujos efeitos serão irreversíveis apesar de suas inconstitucionalidades manifestas, restará às instituições de ensino

²² STF. ADPF nº 33. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgamento em 07.12.2005. DJ em 27.10.2006.

se sujeitarem à absurda legislação, em detrimento da manutenção do emprego e da atividade econômica.

87. Veja-se, por fim, que o reconhecimento da violação de preceitos fundamentais quanto a apenas um entres conjuntos de atos, apesar de relevante, é absolutamente insuficiente para dar solução constitucionalmente adequada à questão. Afinal, impedir a atuação inconstitucional por parte de órgãos de fiscalização não impedirá a proliferação de medidas judiciais difusas a impedir o mínimo de coerência no sistema – assim como o inverso é igualmente verdadeiro.

88. Da mesma forma, impedir a perpetuação da interpretação judicial e administrativa violadora dos preceitos a seguir apontados perde seu efeito se, com a aprovação de leis estaduais e municipais baseadas nessa exata interpretação, tais órgãos voltarem a agir com fundamento (indevido) nestes atos legislativos supervenientes.

89.

90. Desse modo, incontestemente que se está diante de ato(s) de Poder Público e que não há outro meio processual adequado para impugná-lo, satisfazendo-se, portanto, o requisito da subsidiariedade.

91. À luz destes fundamentos, está demonstrado o preenchimento dos requisitos necessários para o cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e, por isso, deve ser conhecida por esta Corte.

III. VIOLAÇÕES A PRECEITOS FUNDAMENTAIS

a. VIOLAÇÕES AO PACTO FEDERATIVO: ASSIMETRIAS FÁTICAS E JURÍDICAS E VIOLAÇÃO À REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS.

92. 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 I²³ da CRFB/1988, de maneira tal que os traços gerais que definem essa forma estatal constituem limites ao próprio poder constituinte derivado.

93. 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 constitucionalmente²⁴.

94. 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.)*²⁵.

95. No caso sob análise, o conjunto de decisões judiciais, de um lado, e a existência de múltiplos projetos de lei em sentidos opostos, de outro, violam dois importantes conteúdos do pacto federativo constitucional: o princípio da simetria ou isonomia entre os entes federativos e o próprio sistema constitucional de repartição de competências.

96. Com relação à simetria, o cenário foi exposto nos capítulos anteriores. De fato, sem que Estados e Municípios possuam qualquer particularidade específica,

²³ 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

²⁴ Confira-se, nesse sentido: DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 254-256.

²⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 806.

diferentes decisões judiciais têm aplicado diferentes mecanismos de controle de preço. Significa dizer que, no Estado do Rio de Janeiro, por força de decisão tomada em ação civil pública, vige uma redução compulsória de preços o patamar de 15%. No Alagoas, essa redução se dá em 30%. Em Santa Catarina, adequadamente não ocorreu.

97. A situação é ainda mais escancarada quando se somam ao cenário, também, as decisões proferidas em ações individuais. Assim, no mesmo Rio de Janeiro em que vige a redução compulsória no patamar de 15% sobre o valor mensalidades, há estudantes que obtêm descontos adicionais de 30%, 40%, 50% ou até mais. Não há mais uniformidade, não há mais segurança, não há mais regra. Alunos em situações juridicamente idênticas são tratados de maneira semelhante porque entraram por uma ou outra porta judicial. Prejudicando, em última análise, aqueles estudantes que não têm acesso ao Poder Judiciário e que efetivamente requereriam alguma atenção especial das instituições que – sem margem para negociação – não poderão atendê-los sem comprometer sua própria manutenção.

98. Ainda, por força dos projetos de lei em curso, o quadro de assimetrias tende a se multiplicar por tantos quantos são os Estados e Municípios brasileiros, tornando verdadeiramente impossível não só que grupos de ensino desenvolvam suas atividades em diferentes entes federativos, como também gerando para estabelecimentos de ensino individuais o ônus financeiro e administrativo de identificação adequada das diferentes normativas de preços que podem incidir sobre si (decisão judicial, lei municipal, lei estadual).

99. O fato é que, para além do problema da assimetria, os projetos de lei em específico produzem evidente ameaça de violação ao sistema constitucional de repartição de competências que constitui, nas palavras de José Afonso da Silva, “o

fulcro do Estado federal"²⁶, não estando sujeito a proposta de emenda constitucional tendente a aboli-lo, tampouco a iniciativas legislativas estaduais ou municipais propensas a ignorá-lo.

100. 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 interesse²⁷, 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.

101. 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.

102. 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 civil, o que inclui, naturalmente, todas as questões referentes a contratos.

103. A despeito disso, em flagrante usurpação de competência legislativa da União, diversos Estados e Municípios insistem em dar continuidade ao processo legislativo de projetos que pretendem impor descontos obrigatórios ou

²⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 102.

²⁷ 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.

modificações nas formas de cobrança das mensalidades das instituições de ensino particular, a exemplo do Projeto de Lei n. 2.197/2020 do Estado do Rio de Janeiro.

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

105. 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 no ensino. 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*”.

106. 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.).²⁸

107. 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 civil²⁹.

108. Veja-se que a própria Comissão de Justiça e Redação da Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro reconheceu que o Projeto de Lei nº 1744/2020, 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”³⁰, motivo pelo qual opinou pela inconstitucionalidade da referida iniciativa legislativa (Doc. 8).

109. Sendo assim, os alunos e as instituições de ensino superior, 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 instituições. Neste sentido, é certo concluir que o desconto obrigatório imposto ao setor educacional privado pelos diversos projetos de lei em curso, caso aprovados, versam sobre matéria contratual inserida no âmbito do direito civil, que é, como se sabe, da competência legislativa privativa da União.

²⁸ STF. ADI nº 1.042. Relator: Min. Cezar Peluzo. Tribunal Pleno. Julgamento em 12.08.2009. DJ em 05.11.2009.

²⁹ STF. ADI nº 1.007. Relator: Min. Eros Grau. Tribunal Pleno. Julgamento em 31.08.2005. DJ em 24.02.2006.

³⁰ 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.

110. A segunda razão consiste na extrapolação da competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor e educação.

111. De fato, o art. 24 da CRFB/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.

112. 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.

113. 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)”*.³¹

114. 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

³¹ STF. ADI nº 4.701. Relator. Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgamento em 13.08.2014. DJ em 25.08.2014.

da língua espanhola aos alunos da rede pública do distrito federal³², 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 estudantes³³.

115. Note-se, contudo, que tais matérias em nada se assemelham ao objeto dos projetos de lei a que se faz referência. Elas trataram, efetivamente, do tema da educação em seu conteúdo: ou seja, nos mecanismos de prestação do serviço público de educação.

116. Os diversos projetos estaduais e municipais, por sua vez, pretendem, pelo contrário, 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.

117. Em caso similar a este, o argumento de que a legislação local fora editada com fundamento na competência concorrente para legislar sobre educação não convenceu esta Corte, que analisou detidamente a matéria e concluiu pela usurpação de competência privativa da União para legislar sobre direito civil³⁴.

118. De fato, conforme observa Alonso Freire, a competência concorrente complementar dos estados sobre questões associadas a serviços prestados por estabelecimentos de ensino é limitada a serviços secundários e acessórios, cobrança

³² STF. ADI nº 3.669. Relator: Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgamento em 18.06.2007. DJ em 28.06.2007.

³³ STF. ADI nº 4.060. Relator: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgamento em 25.02.2015. DJ em 30.04.2015.

³⁴ 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, torno 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).

para realização de provas de segunda chamada, finais e equivalentes³⁵. 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 superior³⁶.

119. 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*”³⁷.

120. Não se vê, ainda, quaisquer especificidades regionais ou locais que legitimem a intervenção dos legisladores estaduais e municipais 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 de uma ou outra comunidade. Trata-se de uma pandemia que alcançou todos os estados brasileiros e cujos impactos são inclusive objeto de análise do Congresso Nacional.

121. A ameaça de se agravar o estado de assimetria, aliás, 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

³⁵ 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.

³⁶ STF. ADI nº 5.462. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgamento em 11.10.2018. DJ em 26.10.2018.

³⁷ STF. ADI nº 3.669. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgamento em 18.06.2007. DJ em 29.06.2007.

paraense nº 9.065/2020, recentemente aprovada e sancionada, impõe descontos mínimos de 10% a 30%, variando o percentual de acordo com as características da instituição. Proliferando-se leis deste tipo entre os Estados e Municípios, no entanto, é evidente o risco tratamentos diametralmente opostos sobre a matéria, criando assimetrias de direito e de fato que não se justificam à luz de peculiaridades ou interesses locais.

122. 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) ou Municípios e servir de base para sua tentativa de intervenção nas instituições privadas de ensino superior. 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.

123. Nesse contexto de intensa produção legislativa sobre o tema, o próprio Prefeito de Juiz de Fora reconheceu que projetos de leis com previsão de descontos em mensalidades em instituições de ensino são inconstitucionais por vício de competência, motivo pelo qual vetou o Projeto de Lei nº 30/2020, que deu origem à Lei ora impugnada. Confira-se um trecho das razões do veto (Doc. 9):

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.

124. Logo, também pelos motivos adicionais acima aludidos, resta evidenciada a violação ao sistema constitucional de repartição de competências.

125. A isso se soma, ainda, terceira razão, que decorre da indevida intervenção de Estados e Municípios no Sistema Federal de Ensino.

126. Conforme mencionado, os diversos projetos de lei também impõem os descontos sobre as mensalidades devidas às Instituições Privadas de Ensino Superior, que integram o Sistema Federal de Ensino, como se extrai do art. 16³⁸ 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.

127. 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,³⁹ 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-

³⁸ 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.

³⁹ STF. ADI nº 2.501. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Tribunal Pleno. Julgamento em 04.09.2008. DJ em 18.12.2008.

128. Assim, também sob esse aspecto, os projetos de lei em tramite perante assembleias legislativas e câmaras municipais evidenciam clara ameaça ao princípio federativo, interferindo 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 E AO DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO: AUSÊNCIA DE ANÁLISE TÉCNICA OU CIENTÍFICA PARA ADOÇÃO DOS PARÂMETROS DECISÓRIOS OU NORMATIVOS.

129. Em relação à ausência de fundamentação, que nem os projetos de lei, nem as decisões tomadas em ações individuais e coletivas trazem 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 superior. Trata-se apenas e tão somente de “achismos” ou meros intuicionismos a respeito de um percentual que deve ser imposto às instituições de ensino superior.

130. Basta ver que diferentes leis e projetos legislativos 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.

131. O quadro é o mesmo quanto aos já mencionados projetos de lei em curso, 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 Projeto de Lei n. 48/2020 do Município de Muriaé.

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

133. Já as decisões judiciais prolatadas em ações individuais e coletivas aplicam percentuais de 15%, 30%, 50%, nunca indicando parâmetros técnicos para chegar a tal conclusão.

134. Em quaisquer dos percentuais adotados, o fato é que a proposta de descontos lineares, caracterizado pelo mesmo percentual aplicado indistintamente a todos os alunos, ignora uma série de circunstâncias relevantes, valendo destacar ao menos quatro.

135. 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 até 50% determinado por certas decisões judiciais praticamente compromete tudo o que não for pagamento de professores.

136. Em segundo lugar, as decisões abrangem especificamente o ensino superior, também atingido pelos mencionados projetos de lei. 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.

137. 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 10%, 30% ou até mesmo 50% 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.

138. Em quarto lugar, note-se que os diversos projetos de lei em curso não suprem tais vícios de fundamentação nem mesmo no âmbito de seus processos legislativos. Pelo contrário, os projetos tramitam, no contexto de isolamento social, sem efetiva participação da população e em tempo recorde, sem que nenhum dado efetivamente aponte o acerto no percentual definido.

139. 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”.⁴⁰ Nenhuma dessas informações estiveram ou estão, contudo, disponíveis.

140. 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.

⁴⁰ BARCELLOS, Ana Paula de. Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 254.

141. Assim, Gustavo Binembojm 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 legislativo⁴¹.

142. Em linha semelhante, Daniel Sarmiento 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”⁴², de tal modo que a ausência de tal participação – como no caso da lei fluminense objeto desta ADI – desconstitui a constitucionalidade presumida da lei.

143. *In casu*, o grau de consenso democrático obtido é mínimo. Ainda, não se identifica a fundamentação adequada das decisões judiciais – é dizer, não é possível verificar os parâmetros objetivos que levam a adoção de um ou outro patamar de controle de preços. Apenas se afirma a tese genérica de que o isolamento social permite a redução de preços – o que em absoluto não procede, pelas razões já expostas.

144. Por esta razão, confia-se que está demonstrada, ainda a este respeito, a violação aos preceitos fundamentais apontados.

⁴¹ BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2008. p. 240.

⁴² 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.

c. VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA E AO ATO JURÍDICO PERFEITO

145. Soma-se à violação ao princípio federativo, anteriormente exposta, a violação ainda ao preceito fundamental 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*”⁴³.

146. 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 Figueiredo⁴⁴, de princípio geral atinente à ordem econômica, dos quais derivam princípios e preceitos específicos de conteúdo econômico expostos no artigo 170 da Carta Magna.

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

148. 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 preceito fundamental às instituições de ensino superior privado. E a norma

⁴³ STF. ADI nº 451. Relator: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgamento em 01.08.2017. DJ em 08.03.2018.

⁴⁴ 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.

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 do Poder Público.

149. Veja-se 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.

150. 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.⁴⁵

151. 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. 10).

⁴⁵ STF. MC na STP n. 193. Relator: Min. Presidente Dias Toffoli, decisão proferida em 05.05.2020. DJ em 06.05.2020.

152. 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. 11)⁴⁶.

153. 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. 12)⁴⁷.

⁴⁶ 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>.

⁴⁷ “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 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;

154. 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. 13).

155. Veja-se que ao permitir a imposição indiscriminada sobre todas as instituições de ensino particulares de reduções desproporcionais no valor de suas mensalidades, o conjunto de decisões objeto desta ADPF viola diretamente estes diversos conteúdos da livre iniciativa resguardada pela Constituição. Não é diferente a conclusão que se extrai acerca da ameaça de lesão ao mesmo preceito, decorrente dos projetos de lei conjuntamente considerados, em trâmite perante os legislativos estaduais e municipais.

156. Em primeiro lugar, resta violada a proteção à propriedade privada. Isto porque, se de um lado se trata de redução compulsória na mensalidade previamente estabelecida no contrato de ensino, por outro nenhuma norma ou decisão tem previsto qualquer indenização ou contraprestação adequada às instituições.

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/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/publicacoes-dee/nota-tecnica-17.pdf>>, acessado em 28 de maio de 2020.

157. Significa dizer que, mantido o mesmo serviço, prestado de forma remota – sem implicar mudança na modalidade de ensino –, 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.

158. Nessa linha, não se pode ignorar as violações a atos jurídicos perfeitos. Afinal, ao pretenderem produzir efeitos não só sobre novos contratos de ensino, como também sobre aqueles já existentes, estes atos judiciais e legislativos concebem de uma ultra-atividade inconcebível sob o prisma da segurança jurídica.

159. Trata-se da chamada retroatividade mínima ou normal, quando a lei ou ato normativo novo atinge os efeitos dos atos a eles anteriores, produzidos após a data em que vêm a entrar 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”*⁴⁸.

160. 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.⁴⁹

⁴⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 380.

⁴⁹ STF. ADI n. 1.081. Relator Min. Francisco Rezek. Julgamento em 22 de junho de 1994.

161. 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 no ensino, esta Corte destacou ainda 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 perfeito⁵⁰.

162. 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*”⁵¹.

163. 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-

⁵⁰ 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 consubstanciem em qualquer das 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).

⁵¹ STF. AgR no AI nº 363.159. Relator: Min. Celso de Mello. 2ª Turma. Julgamento em 16.08.2005. DJ em 03.02.2006.

se, nem pelo artigo 208, nem pelo artigo 209, a efetivar qualquer forma de controle de preços.

164. Em terceiro lugar, é evidente a 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*”⁵². Disto decorre que cabe às próprias instituições de ensino regular seus sistemas de preço de acordo com os incentivos do mercado.

165. Veja-se que o conjunto de decisões e projetos de lei em comento não buscam 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 substanciais em mensalidades, prevenir monopólios ou reaquecer um determinado setor econômico.

166. 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 de ensino. Note-se que o caso é substancialmente distinto da presente hipótese.

167. Primeiramente porque se tratava, como se vê, de legislação federal – de que não decorria, portanto, a inconstitucionalidade formal apontada anteriormente. 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.

⁵² 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.

168. Tanto os projetos de lei quanto as decisões objeto desta ADPF, no entanto, não tratam de limitar *reajustes* nas mensalidades objeto de contratos de ensino. O que elas pretendem, 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.

169. 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 os atos impugnados buscam 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.

170. 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*”⁵³. 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...*”⁵⁴

⁵³ 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.

⁵⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Ordem econômica e desenvolvimento na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Apec, 1989.

171. E, de fato, sob o – *data maxima venia* – demagógico disfarce da defesa do consumidor, tanto as decisões quanto os projetos legislativos põem 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.

172. Nessa linha, sequer se pode dizer que tais decisões promovem qualquer defesa do consumidor. Pelo contrário, a consequência prática da legislação e dos projetos de lei é tornar insustentável a prestação dos serviços educacionais durante a pandemia e, mesmo após a crise, em detrimento dos próprios estudantes.

173. Não só isso, o impacto negativo dos atos impugnados 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.

174. 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.

175. Significa dizer que parcela substancial das instituições mantém a estrutura de prestação do serviço de ensino – preservando milhares de empregos de professores, técnicos administrativos e pessoal especializado nos sistemas de telecomunicações empregados para a manutenção das atividades.

176. 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 de até 50%, consequência necessária para a

manutenção das atividades será, por certo, o corte de despesas – entre as quais, por certo, aquelas relativas ao pessoal contratado.

177. É de se concluir, pois, que a interpretação extraída do conjunto de decisões objeto desta ADPF, bem como o conjunto de projetos legislativos em comento vão 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.

d. VIOLAÇÃO À PROPORCIONALIDADE

178. Deve-se destacar, ainda, a manifesta violação ao princípio da proporcionalidade decorrente da interpretação judicial extraída do conjunto de decisões impugnadas, bem como dos projetos de lei de que trata esta ADPF.

179. 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 preceitos fundamentais aqui indicados – deva atender

às máximas de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito ⁵⁵-56-57.

180. Ocorre que os atos em comento não sobrevivem a nenhum dos testes decorrentes da máxima da proporcionalidade.

181. Em primeiro lugar, falham 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 dos atos objeto desta ADPF é, a toda evidência, resguardar direitos dos estudantes, na condição de consumidores.

⁵⁵ 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).

⁵⁶ 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).

⁵⁷ 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 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).

182. Ocorre que, como já visto, ao impor o arbitrário desconto de até 50% sobre as mensalidades cobradas pelas instituições privadas, os atos põem em risco a própria possibilidade de se manter a prestação do serviço. Um “jogo” de “perde-perde”, como já indicado anteriormente.

183. 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, mais os milhares de alunos do ensino superior privado no Brasil, além de profissionais que serão desempregados em decorrência dessas medidas.

184. 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.

185. Ocorre que, a imposição de desconto sem qualquer contraprestação às instituições de ensino gera medida absolutamente excessiva e desnecessária.

186. Mais que isso, a própria previsão de desconto desacompanhada de qualquer justificativa mínima que indique as razões pelas quais este patamar – e não outros – é adequado para a promoção dos objetivos da legislação indica que se trata de medida excessiva.

187. Por fim, e não menos importante, as medidas sob análise tampouco podem ser reputadas proporcionais 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.

188. Com efeito, não se pode falar em efetiva promoção do direito do consumidor, pelas razões expostas adiante. Falta aos atos impugnados, 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 imporem substancial redução das mensalidades, os atos inviabilizam a atividade educacional, gerando perda de empregos e de oportunidades para milhares de estudantes.

189. De outro lado, a restrição à livre iniciativa, ao ato jurídico perfeito e à autonomia universitária revelam-se em grau extremo. Os atos impugnados, afinal, pretendem impor efetivo controle de preços, incidindo sobre contratos já existentes e impedindo que centenas de instituições de ensino possam definir suas necessidades financeiras e alcançá-las para desenvolver seus objetivos institucionais.

190. Além disso, não há proporcionalidade nos descontos propostos, diante da manutenção dos serviços educacionais. 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.

191. 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 COVID-19, não coincida com o ano civil. 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.

192. Vale notar, a este respeito, 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 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.

193. 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 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.

194. Não haverá perda ou prejuízo. Haverá apenas, se necessário, o oferecimento posterior das aulas já contratadas e que não possam ser ministradas em razão das medidas de isolamento (como algumas espécies de aulas práticas). É por esta razão que os atos em comento, ao imporem desconto de mensalidade quando, na prática, o ensino seguirá sendo regular e integralmente prestado, acabam por gerar efetivo “empobrecimento sem causa”, absolutamente desproporcional, contra as instituições de ensino privadas.

195. Frise-se: algumas atividades podem estar suspensas, mas as instituições não estão paradas! A 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.

196. Não por outra razão, também a violação à proporcionalidade impõe a procedência da presente ADPF.

e. VIOLAÇÃO À AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

197. Por fim, note-se que incide ainda vedação constitucional específica com relação à imposição de redução de mensalidades devidas no âmbito do ensino superior privado.

198. 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”.⁵⁸

199. 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.⁵⁹

⁵⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 620)

⁵⁹ 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.

200. 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 harmonia – mas no mesmo nível – com os demais princípios constitucionais”⁶⁰

201. Não tem sido outro o entendimento desta e. Corte, que reiteradamente tem afirmado a centralidade do princípio da autonomia universitária⁶¹. 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.

202. 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”.⁶²

203. 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

⁶⁰ 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.

⁶¹ STF. ADI 4406. Relatora: Des. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgamento em 18.10.2019. DJ em 04.11.2019.

⁶² STF. ADI nº 3.792. Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgamento em 22.09.2016. DJ em de 01.08.2017.

disciplinar, na autonomia administrativa, na autonomia didático-científica e na autonomia de gestão financeira e patrimonial.⁶³

204. É precisamente nesta última perspectiva – financeira e patrimonial – que os atos em comento violam frontalmente o preceito fundamental 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”.

205. 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 alocá-los de acordo com os objetivos institucionais da instituição. No caso de instituições privadas, no entanto, a questão assume feições mais profundas.

206. 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 superior. Pois não há autonomia na gestão de recursos, se não há recursos a serem geridos.

207. E, precisamente, ao impor substancial corte nas mensalidades pagas pelos estudantes, a consequência dos atos objeto desta ADPF é restringir substancialmente a possibilidade de livre desenvolvimento das finalidades institucionais de dezenas de instituições de ensino superior.

⁶³ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. Imprensa: São Paulo, Saraiva, 2004, p. 487

208. Necessário ressaltar que, ao impor a redução de até 50% sobre as mensalidades de instituições privadas, não há alternativa para os estabelecimentos de ensino senão sacrificar uma entre as atividades desenvolvidas em seu seio – ensino, extensão ou pesquisa –, ou substancialmente afetá-las.

209. É neste sentido que, também à luz da violação ao preceito fundamental autonomia universitária, corolário do direito à educação, a presente ADPF merece ser julgada procedente.

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

210. Ainda que se entenda, em remotíssima hipótese, que seriam constitucionais os atos sob análise, deve-se tecer ao menos uma relevante distinção entre as múltiplas realidades existentes.

211. 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 respostas ao fim da pandemia – de outro há diversas instituições de ensino superior que seguem fornecendo o serviço educacional, por meio de mecanismos de tecnologia da informação (em termos gerais, pela *internet*).

212. 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.

213. Assim é que, mesmo na hipótese remota de se entender possível a redução da mensalidade imposta judicialmente ou por lei estadual ou municipal, não se pode afastar o reconhecimento de que, ao menos com relação às instituições de ensino superior que aderiram ao disposto na Portaria n. 343/2020 do Ministério da Educação e de outros atos regulatórios subsequentes, e que seguem prestando o serviço por meios digitais, há manifesta inconstitucionalidade na imposição de descontos.

214. Veja-se: o serviço segue sendo prestado, os professores seguem dando aulas, a atividade administrativa não para. Não há como afirmar que uma redução da mensalidade, nessa hipótese, violaria ainda mais gravemente os preceitos fundamentais acima expostos.

215. 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 julgar parcialmente procedente a presente ADPF, para afastar da incidência das decisões judiciais concessivas de redução de mensalidade e de eventuais leis municipais e estaduais aprovadas neste sentido as instituições de ensino superior que aderiram à Portaria n. 343/2020 do Ministério da Educação ou que, respeitando os atos regulatórios vigentes, seguiram prestando o serviço de ensino por meios digitais durante as medidas de isolamento social.

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

216. Por fim, na remotíssima hipótese de se entender não ser o caso de reconhecer a procedência total desta ADPF, não se pode ignorar o fato de que

diversas instituições de ensino 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.

217. E, como já apontado nesta petição, as mensalidades devidas às instituições privadas de ensino superior 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 superior privadas são devidas anuidades ou semestralidades – que podem ser parceladas pelo responsável financeiro.

218. 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, 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.

219. Forçoso concluir, nessa linha, que esta ADPF merece ser julgada parcialmente procedente para declarar-se que as instituições 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, não podem sofrer a incidência de decisões judiciais concessivas de descontos em mensalidades, e igualmente não podem estar sujeitas a eventuais leis estaduais e municipais promovendo tais medidas.

VI. MEDIDA CAUTELAR NECESSÁRIA

220. Por todo exposto, resta evidenciado o *fumus boni iuris* – é dizer, a relevância jurídica e a verossimilhança do direito apresentado – na presente demanda. Fato é que, associado a isso, a eficácia das diversas decisões judiciais e

administrativas, bem como o risco de aprovação de projetos legislativos que tornarão compulsória a redução de mensalidades produzem ainda efeitos severamente graves e de impossível reparação à sociedade.

221. Com efeito, o pretendido tabelamento inconstitucional de preços tem por efeito reduzir artificial e drasticamente a receita de dezenas de instituições de ensino superior 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 superior, 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.

222. Diante deste cenário, dois grupos de medidas liminares tornam-se necessárias.

223. Primeiramente, com relação aos atos jurisdicionais impugnados nesta ADPF, revela-se essencial suspender os efeitos de decisões judiciais e administrativas que tenham aplicado quaisquer descontos às parcelas de semestralidades e anuidades devidas às instituições de ensino superior, por decorrência dos planos de contingência do novo coronavírus. Igualmente essencial, ainda, suspender as ações individuais e coletivas que versem sobre a imposição de tais descontos, até ulterior decisão deste e. STF.

224. Subsidiariamente, na hipótese de a suspensão *in totum* das decisões e processos judiciais e administrativos não parecer adequada a esta e. Corte, é essencial que seja determinada a suspensão ao menos 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, garantindo-se assim o regular acesso à educação pelos estudantes e a manutenção da atividade das instituições.

225. Também subsidiariamente, na hipótese de a suspensão *in totum* das decisões e processos judiciais e administrativos não parecer adequada a esta e. Corte, é essencial que seja determinada a suspensão de seus efeitos com relação às instituições de ensino superior 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.

226. Em segundo lugar, com relação ao caráter preventivo desta ADPF, é igualmente essencial que esta e. Corte igualmente determine a suspensão dos processos legislativos em curso perante assembleias legislativas e câmaras municipais e que versem sobre projetos de lei tendentes a aplicar a redução de parcelas da semestralidade ou anuidade devidas às instituições de ensino superior na vigência de planos de contingência do novo coronavírus.

227. Subsidiariamente, caso este e. STF entenda pela impossibilidade de suspensão dos processos legislativos em curso, pugna-se para que sejam suspensos os efeitos dos eventuais atos normativos produzidos a partir de tais processos e que disponham em igual sentido acerca da redução nas mensalidades cobradas pelas instituições de ensino privadas, até ulterior julgamento por esta e. Corte.

VII. CONCLUSÃO E PEDIDOS.

228. Por todo o exposto, a Arguente requer, em sede cautelar e diante da extrema urgência e iminência de risco de lesão grave, que este Exmo. Relator, nos termos do artigo 5º, §1º da Lei n. 9.882/99, determine, *ad referendum* do Plenário deste e. Corte:

- a. a suspensão dos efeitos de decisões judiciais e administrativas que tenham aplicado quaisquer descontos às parcelas de semestralidades e anuidades devidas às instituições de ensino superior, por decorrência dos planos de contingência do novo coronavírus;
- b. a suspensão das ações individuais e coletivas, bem como dos processos administrativos que versem sobre a imposição de tais descontos no ensino superior, até ulterior decisão deste e. STF;
- c. subsidiariamente, na hipótese de a suspensão *in totum* das decisões e processos judiciais e administrativos não parecer adequada, a suspensão de seus efeitos 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, garantindo-se assim o regular acesso à educação pelos estudantes e a manutenção da atividade das instituições.
- d. Também subsidiariamente, na hipótese de a suspensão *in totum* das decisões e processos judiciais e administrativos não parecer adequada, a suspensão de seus efeitos com relação às instituições de ensino superior 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.
- e. adicionalmente e ainda em sede cautelar, que se determine a suspensão dos processos legislativos em curso perante assembleias legislativas e câmaras municipais que versem sobre projetos de lei tendentes a aplicar a redução ou modificação na cobrança de parcelas da semestralidade ou anuidade devidas às instituições de ensino na vigência de planos de contingência do novo coronavírus.
- f. Subsidiariamente, caso se entenda pela impossibilidade de suspensão dos processos legislativos em curso, que sejam suspensos os efeitos dos eventuais atos normativos produzidos a partir de tais processos e que disponham em igual sentido acerca da redução nas mensalidades cobradas pelas instituições de ensino superior privadas, até ulterior julgamento por esta e. Corte.

229. Em sede de julgamento definitivo, requer-se inicialmente a oitiva dos Tribunais de Justiça dos Estados, especialmente de Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio de Janeiro e São Paulo; da Câmara Municipal e das Prefeituras dos Municípios de Recife e de Muriaé, das Assembleias Legislativas e dos Governadores dos Estados do Amazonas, do Piauí, de Goiás, da Bahia, do Rio Grande do Sul, do Paraná, de São Paulo e de Minas Gerais, responsáveis pelos atos impugnados, bem como do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

230. Ainda, requer-se a intimação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, para que se manifeste nesta ADPF acerca dos impactos negativos das políticas de controle de preços sobre o sistema brasileiro de livre concorrência, nos termos do artigo 6º, §1º da Lei n. 9.882/99.

231. Ao fim, requer-se seja julgada procedente a presente ADPF, para ver reconhecida a violação aos preceitos fundamentais indicados nesta inicial, para:

- a. Que seja declarada a violação a preceitos fundamentais, quais sejam, (1) o princípio federativo; (2) o princípio da isonomia e da livre concorrência; (3) o princípio da fundamentação das decisões judiciais; (4) o devido processo legislativo; (5) a proteção ao ato jurídico perfeito e à segurança jurídica; (6) a autonomia universitária; e (7) o princípio da proporcionalidade, em decorrência da interpretação judicial extraída do conjunto de atos judiciais e administrativos objeto desta ADPF, que permite ou impõe a redução compulsória de parcelas da semestralidade ou anuidade devidas aos estabelecimentos de ensino superior, na vigência dos planos de contingência do novo coronavírus e em decorrência das medidas de isolamento social determinadas pela União, Estados e Municípios.
- b. Que seja declarada a violação a preceitos fundamentais, quais sejam, (1) o princípio federativo; (2) o princípio da isonomia e da livre concorrência; (3) o princípio da fundamentação das decisões judiciais; (4) o devido processo legislativo; (5) a proteção ao ato jurídico perfeito e à segurança jurídica; (6) a autonomia universitária;

e (7) o princípio da proporcionalidade, em decorrência dos projetos de lei tendentes a impor reduções compulsórias sobre parcelas da semestralidade ou anuidade devidas aos estabelecimentos de ensino superior, na vigência dos planos de contingência do novo coronavírus e em decorrência das medidas de isolamento social determinadas pela União, Estados e Municípios.

- c. Que seja fixada tese jurídica que, *concessa venia*, é proposta nos seguintes termos: “É inconstitucional a imposição, por ato judicial, administrativo ou legislativo, de redução de mensalidades, semestralidades ou anuidades devidas às instituições de ensino superior privadas em razão das medidas de isolamento social e suspensão de aulas determinadas no âmbito do combate ao novo coronavírus”.

232. Subsidiariamente, caso se entenda não ser hipótese de declaração de procedência total dos pedidos ora formulados, requer-se seja julgada procedente esta ADPF para afastar os efeitos de decisões judiciais e administrativas, além de eventuais atos normativos oriundos dos projetos de lei já apontados 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 ou da regulação vigente; bem como às instituições de ensino 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.

233. Na hipótese de acolhimento do pedido subsidiário *supra*, que seja fixada tese jurídica que, *concessa venia*, é proposta nos seguintes termos: “É inconstitucional a imposição de redução sobre as mensalidades devidas às instituições de ensino superior 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”.

234. Por fim, requer-se a juntada dos instrumentos de procuração e substabelecimento anexos (Doc. 2), 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, 2 de julho 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

RELAÇÃO DE DOCUMENTOS

- Doc. 1 Atos constitutivos da ANUP
- Doc. 2 Procuração e substabelecimentos
- Doc. 3 Relação de associados da ANUP
- Doc. 4 Decisões judiciais que tratam de redução das prestações devidas às instituições privadas de ensino no período da pandemia do coronavírus
- Doc. 5 Levantamento demonstrativo da controvérsia jurisprudencial
- Doc. 6 Decisões proferidas em processos administrativos que tratam de redução das prestações devidas às instituições privadas de ensino no período da pandemia do coronavírus
- Doc. 7 Projetos de lei que dispõem sobre a redução das prestações devidas às instituições privadas de ensino no período da pandemia do coronavírus
- Doc. 8 Relatório da Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro sobre a inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 1744/2020
- Doc. 9 Veto do Prefeito de Juiz de Fora/MG ao Projeto de Lei nº 30/2020
- Doc. 10 Nota Técnica nº 14/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ
- Doc. 11 Nota Técnica nº 26/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ
- Doc. 12 Nota Técnica do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE
- Doc. 13 Nota Pública 3ª CCR nº 1, de 12 de maio de 2020