

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL (STF)**

DISTRIBUIÇÃO POR PREVENÇÃO

Relatora Ministra Rosa Weber (ADI 6322)

Inteligência do Art. 77-B do RISTF

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS
DE ENSINO (CONFENEN)**, associação sindical de âmbito nacional e grau superior,
devidamente registrada no Ministério do Trabalho e inscrita no CNPJ sob o nº
33.611.856/0001-52, com sede em Brasília - DF, no Setor Comercial Sul, Quadra 02,
Bloco B, Ed. Palácio do Comércio, salas 1305, 1307/11, CEP 70.318-900. Tel: (61)
3226-8166 / 3226-4873 / 3224-4326, na condição de entidade representativa do ensino
(**doc. 01 a 06**), vem, à presença de Vossa Excelência, por intermédio do seu advogado
devidamente constituído (**doc. 07**), **Daniel Cavalcante Silva**, com endereço
profissional no SIG/SUL Quadra 04, lote 25, sala 12 do Centro Empresarial Barão de
Mauá, CEP 70610-440, Brasília DF, Telefone (61) 3344 0433 e endereço eletrônico
daniel.cavalcante@advcovac.com.br, fundamentada no art. 102, inciso I, letra "a", e art.
103, inciso IX, ambos da Constituição Federal de 1988, e no art. 2º, IX da Lei nº
9.868/99, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

tendo por objeto a Lei Estadual nº 8.573, de 16 de outubro de 2019 (**doc. 08**), que
alterou a redação da Lei Estadual nº 7.077, de 09 de outubro de 2015 (**doc. 09**), ambas
emanadas pelo Estado do Rio de Janeiro, por afronta direta e inquestionável à

Constituição Federal de 1988, conforme será verificado pelos termos e fundamentos abaixo expostos.

I. DA SÍNTESE DA PRETENSÃO

2. Pretende a Autora, por meio da presente ação, a obtenção da declaração da inconstitucionalidade parcial da Lei Estadual nº 8.573, de 16 de outubro de 2019, emanada pelo Estado do Rio de Janeiro, que estabeleceu a obrigação dos fornecedores de **serviços de educação privadas** (artigo 1º, parágrafo único, alínea ‘e’ da Lei Estadual nº 7.077/2015, modificada pela Lei Impugnada) a conceder, a seus clientes preexistentes, os mesmos benefícios de promoções posteriormente realizadas. Eis o integral teor da norma, com destaque o dispositivo impugnado:

Art. 1º Modifique-se o Art. 1º da Lei n. 7.077, de 9 de outubro de 2015, que passa a ter a seguinte redação:

“Art. 1º Ficam os fornecedores de serviços prestados de forma contínua no Estado do Rio de Janeiro obrigados a conceder, a seus clientes preexistentes, os mesmos benefícios de promoções posteriormente realizadas.

Parágrafo único. V E T A D O.

** Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, enquadraram-se na classificação de prestadores de serviços contínuos, dentre outros:*

a) concessionárias de serviço telefônico, energia elétrica, água, gás e outros serviços essenciais;

b) operadoras de TV por assinatura;

c) provedores de internet;

d) VETO MANTIDO;

e) serviços privados de educação;

f) outros serviços prestados de forma contínua aos consumidores.

** Veto derrubado pela ALERJ. DO II de 20/12/2019.*

Art. 2º Adicione-se o Art. 1º-A à Lei nº 7.077, de 9 de outubro de 2015, com a seguinte redação: “Art. 1º-A A extensão do benefício de promoções realizadas pelas empresas prestadoras de serviço a seus antigos clientes será automática, a partir do lançamento da promoção, sem distinção fundada na

data de adesão ou qualquer outra forma de discriminação dentro da área geográfica da oferta.”

Art. 3º O fornecedor de serviço que não cumprir o disposto nesta lei ficará sujeito às seguintes sanções, sem prejuízo das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor: I – multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Unidades Fiscais de Referência do Estado do Rio de Janeiro (UFIRs), para cada cliente anterior à promoção não beneficiado pela promoção lançada; II – multa em dobro e cassação da inscrição estadual, em caso de reincidência.

Art. 4º A fiscalização das medidas dispostas nesta Lei caberá ao órgão estadual responsável pelas políticas públicas de direito do consumidor, que poderá firmar convênio com os municípios para o mesmo fim.

Art. 5º Esta lei entra em vigor após decorridos 60 (sessenta) dias de sua publicação oficial”.

3. Note-se que a redação anterior da Lei Estadual nº 7.077/2015 estipulava obrigações direcionadas às empresas prestadoras de serviço de telefonia fixa, móvel, de TV por assinatura e de transmissão de dados via internet, razão pela qual a Autora não possui interesse em questionar a sua constitucionalidade. Por esse motivo, esta Ação Direta de Inconstitucionalidade não pretende a revogação da referida legislação estadual (7.077/2015), mas tão somente a declaração de inconstitucionalidade parcial da Lei Impugnada (8.573/2019) no que se refere à inclusão dos serviços privados de educação no rol de fornecedores.

4. Em sede cautelar, uma vez configurada a verossimilhança do direito alegado, conforme precedente já pacificado por este c. Supremo Tribunal Federal, e igualmente presente o perigo na demora - evidenciado pela vigência de lei cujo cumprimento pode ocasionar prejuízos irreversíveis para as Instituições de Ensino, inclusive com implicações na sustentabilidade financeira, bem como em relação à capacidade de autofinanciamento, os quais fatalmente prejudicarão alunos e professores - pugna pela imediata suspensão da eficácia da redação da alínea ‘e’ do art. 1º, da Lei n.º 8.573, de 16/10/2019, do Estado do Rio de Janeiro.

II. DA LEGITIMIDADE PARA PROPOSITURA DA ADI

5. Com a Constituição de 1988 houve a ampliação dos legitimados para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, por ação ou por omissão. O que antes se restringia ao Procurador-Geral da República foi estendido também, dentre outros, à confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, nos termos do artigo 103, inciso IX, da Carta da República¹.

6. A Autora, fundada como Federação, registrada e reconhecida pelo Ministério do Trabalho em 1948, transformou-se em Confederação em 1990, constituindo-se como uma associação sindical de âmbito nacional, estando legitimada, nos termos do artigo acima mencionado, corroborado pelo art. 2º, inciso IX, da Lei nº 9.868/99, a ajuizar ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

7. A legitimidade da Autora para instaurar o controle concentrado de constitucionalidade das leis e atos normativos mediante ajuizamento da ação pertinente já se encontra sedimentada pela jurisprudência desta Suprema Corte², não havendo dúvidas de que se enquadra no conceito de entidade de classe de grau superior, em nível nacional, já que reconhecidamente representa todos os estabelecimentos particulares de ensino do país.

III. DA RELAÇÃO DE PERTINÊNCIA ENTRE O OBJETO DA AÇÃO E FINALIDADE DA CONFEDERAÇÃO AUTORA.

¹ Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (...)

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

² ADIs nº 319, 1007, 1081, 1116, 1117, 1176, 1226, 1370, 1388, 1397, 1472, 1990, 1992, 2036, 2448, 2545, 2667, 2858, 2965, 3197, 3330, 3423, 3520, 3710, 3713, 3714, 3757, 3874, 4060, 4480, 5305, 5357, 5462, 5951, 5997, 6191, 6333, 6423, 6435, 6445, 6448, e 6575, além das ADPFs 304, 323, 451, 720.

8. Conforme entendimento desse Tribunal Constitucional, os legitimados para propositura de uma ação direta de inconstitucionalidade, elencados no art. 103 da Constituição Federal de 1988, estão divididos em **universais**, com legitimidade ampla e em **especiais**, com legitimidade vinculada à pertinência temática, a qual consiste na relação de causalidade entre a norma questionada na ação direta de inconstitucionalidade e os interesses juridicamente defendidos.

9. As confederações sindicais ou as entidades de classe de âmbito nacional se enquadram dentre os legitimados ditos especiais, sendo necessária a comprovação da pertinência temática.

10. A CONFENEN é a entidade máxima e única, em nível nacional, de representação dos interesses dos estabelecimentos particulares de ensino, em todos os seus níveis, tendo por finalidade estatutária: o estudo, a defesa e a coordenação dos interesses culturais, econômicos e profissionais dos referidos estabelecimentos.

11. Sendo assim, o pressuposto da pertinência temática se encontra plenamente atendido, tendo em vista que o ato normativo impugnado, ao incluir os **serviços privados de educação** no rol de serviços prestados de forma contínua com a obrigatoriedade de que os fornecedores estendam o benefício de novas promoções aos clientes (alunos) preexistentes, impôs a esse setor obrigações inconstitucionais.

IV. DO OBJETO DA ADI

12. Para a perfeita compreensão do objeto dessa ação direta de inconstitucionalidade, fundamental conhecer a famigerada norma editada pelo legislativo fluminense desde a origem.

13. Criada por meio do Projeto de Lei Ordinária nº 802/2015 (**doc. 10**), de iniciativa da Deputada Lucinha, a Lei nº 8.573, de 16 de outubro de 2019 amplia o rol de fornecedores de serviços prestados de forma continuada definidos na lei estadual

7.077/2015, estabelecendo, dentre outros dispositivos, a obrigatoriedade em estender o benefício de novas promoções aos clientes preexistentes, incluindo as **instituições de ensino privadas** na relação de prestadores.

14. O conteúdo normativo inquinado prejudica diretamente as entidades educacionais do Estado do Rio de Janeiro, inexistindo fundamento jurídico que sustente a iniciativa parlamentar. Isso porque, o dispositivo indicado na lei supramencionada não se amolda ao nosso ordenamento, principalmente quanto aos contornos evidentemente inconstitucionais que por si só sustentam a necessidade de imediato provimento de medida cautelar no sentido de dar guarida às instituições de ensino, as quais, desde a entrada em vigor da lei, estão sujeitas às **penalidades nela cominadas**.

15. Mesmo diante de uma análise perfunctória acerca da lei, em contraposição aos parâmetros determinantes da Constituição da República, é elementar que a norma atinge de forma direta e incompreensível a autonomia administrativa e financeira regente das universidades e faculdades (art. 207³), atinge, igualmente, a repartição de competências entre os entes federativos instituídos pelo Poder Constituinte Originário, eis que usurpa competência privativa da União (art. 22, I e XXIV⁴), além de malferir de forma acachapante as princípios da proteção da ordem econômica e financeira (art. 170, inciso IV e parágrafo único⁵).

16. A propósito, cumpre destacar desde já que tramita nessa Excelsa Corte as ADI de nºs 6191 e 6333, que têm por objeto discussão idêntica em face de Leis Estaduais de igual teor, emanadas respectivamente pelos Estados de São Paulo e

³ Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

⁴ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - **direito civil**, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
XXIV - **diretrizes e bases da educação nacional**;

⁵ **Art. 170.** A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
IV - livre concorrência;

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Pernambuco, cujos autos contam com pareceres emitidos pela AGU e pelo PGR pugnando pela declaração de inconstitucionalidade nos termos ora pleiteados (**doc. 11 a 14**).

17. Também, encontra-se tramitando a ADI de nº 6322, ajuizada pela Associação Nacional das Operadoras Celulares – ACEL e pela Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado – ABRAFIX contra a Lei 8.573, de 16.10.2019, do Estado do Rio de Janeiro, também objeto da presente ADI, na qual já foram acostados os pareceres da AGU e da PGR, ambos pugnando pela procedência do pedido (**doc. 15 e 16**).

V. DA INCONSTITUCIONALIDADE EM FUNÇÃO DA AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO ESTADO-MEMBRO. VIOLAÇÃO DIRETA AO ARTIGO 22, INCISOS I E XXIV, DA CF/1988:

18. Em que pese serem suficientes os fundamentos elididos no sentido de que a Lei Estadual objeto dessa ação além de macular o princípio da **autonomia universitária**, vai em sentido oposto a questão similar, já enfrentada por esse Egrégio STF na apreciação da ADI 3757, onde restou decidido que, por se inserirem as instituições de ensino superior privadas no Sistema Federal de Ensino, arroladas nos arts. 209 e 211 da Constituição Federal c/c arts. 16 e 17 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9394/1996, não são passíveis as mesmas de serem atingidas por qualquer legislação emanada dos Estados e Municípios, não possuindo, portanto, o Estado do Rio de Janeiro, competência legislativa para editar norma que verse sobre o ensino superior, por se tratar de competência privativa da União. Assim, igualmente, reza a Constituição da República, precisamente em seu art. 22, inciso XXIV, estabelecendo que:

***Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
XXIV -diretrizes e bases da educação nacional;***

19. Com efeito, o estabelecimento de limites à prestação dos serviços educacionais no âmbito de qualquer Estado-Membro, *in casu*, o Estado do Rio de Janeiro, somente poderá ser feito pela União, caso contrário configuraria afronta direta ao princípio federativo estabelecido pelo art. 1º da Constituição Federal de 1988.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

20. Ainda que não fosse o fato de se tratar da norma como de caráter geral e, portanto, fora da competência legislativa do Estado, há que se considerar que o diploma normativo objurgado, além da questão educacional, versa sobre **direito civil**, ou melhor, **contratual**, cuja competência, sem dúvida ou interpretação dissonante no cenário jurídico nacional, pertence, privativamente, à União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição:

***Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;***

21. Deveras, considerando que os alunos e as Instituições de Ensino, por força de lei federal, se vinculam por meio de contratos, nos quais são estabelecidos, *ex vi* do artigo 1º da Lei nº 9.870/99⁶, os termos e as condições de cobrança e pagamento da contraprestação pecuniária devida pelos serviços educacionais fornecidos, é certo inferir que a nova obrigação legal imposta aos players do setor educacional privado por meio de lei estadual tangencia **matéria contratual inserida no âmbito do direito civil, matéria a qual, como já mencionado, adstringe-se à competência legislativa privativa da União.**

⁶ Art. 1º O valor das anuidades ou das semestralidades escolares do ensino pré-escolar, fundamental, médio e superior, será contratado, nos termos desta Lei, no ato da matrícula ou da sua renovação, entre o estabelecimento de ensino e o aluno, o pai do aluno ou o responsável.

22. Releva notar que o entendimento de que a edição de ato normativo hábil a interferir na contraprestação dos alunos pelos serviços educacionais fornecidos pelas instituições de ensino é **matéria contratual** e, portanto, **própria do direito civil para os fins do artigo 22, I, da Constituição Federal**, há tempos foi sedimentado no seio desta E. Corte, como se depreende, por exemplo, da ADI nº 1646 e das demais ementas abaixo transcritas, relacionadas aos acórdãos proferidos na ADI nº 1042, e na ADI nº 1007:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei estadual que regula obrigações relativas a serviços de assistência médico-hospitalar regidos por contratos de natureza privada, universalizando a cobertura de doenças (Lei no 11.446/1997, do Estado de Pernambuco). 3. Vício formal. 4. Competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e sobre política de seguros (CF, art. 22, I e VII). 5. Precedente: ADI no 1.595-MC/SP, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 19.12.2002, Pleno, maioria. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 1646/PE – Ministro Gilmar Mendes – Tribunal Pleno – Julg. 02/08/2006).”

*“INCONSTITUCIONALIDADE. Ação Direta. Lei nº 670 de 02 de março de 1994, do Distrito Federal. Cobrança de anuidade 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. Precedentes. **É inconstitucional norma do Estado ou do Distrito Federal sobre obrigações ou outros aspectos típicos de contratos de prestação de serviços escolares ou educacionais**” (ADI 1.042 – DF; Ministro Cezar Peluso – Tribunal Pleno – Julg. 12/08/2009).”*

*“Partindo das assertivas de que a atividade educacional não é privativa do Estado e de que o **vencimento das mensalidades consubstancia cláusula inserta nos contratos**, assevera a absoluta incompetência do Estado de Pernambuco para legislar sobre matéria disposta na Lei 10.989, eis que a Constituição do Brasil conferiu essa competência exclusivamente à União” (ADI 1.007/DF – Ministro Eros Graus – Tribunal Pleno – Julg. 31/08/2005).”*

23. A propósito, como bem ressaltado no voto proferido pelo Ministro Eros Roberto Grau (ADIN n.º 1007-1-PE), a matéria trata, essencialmente, de questão

atinente a regras de direito civil, de competência exclusiva da União, sendo inconstitucional a norma estadual que trata dessa mesma matéria:

“3. Como ressaltado no acórdão da medida liminar, a lei hostilizada tratou de matéria cuja competência foi atribuída à União, nos termos do disposto no artigo 22, inciso I, da Constituição do Brasil. Tal como acentuado no voto do Ministro Francisco Rezek, relator à época, “[a] Constituição é clara ao estabelecer como competência privativa da União legislar sobre direito civil (artigo 22-1). Assim, lei estadual, ao tratar de tema relacionado com direito das obrigações - contratos -, e ao interferir abertamente nestes, no mínimo cuidou de matéria cuja competência legislativa é exclusiva da União”.

*4. Em outra ocasião afirmei que os **serviços de educação, seja os prestados pelo Estado, seja os prestados por particulares, configuram serviço público** não privativo, isto é, podem ser prestados pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização. **São, porém, sem sombra de dúvida, serviço público.** Essa Circunstância à primeira vista conduziria à conclusão de que o Estado-membro detém competência concorrente para legislar sobre a matéria, nos termos do disposto no artigo 24, IX, da Constituição. Ocorre, todavia, que no caso se cuida da ordenação normativa de relações contratuais, tema de direito civil, à União cabendo sobre ele legislar.*

5. 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.

6. Cabendo à União privativamente legislar sobre direito civil ---ou seja, sobre contratos --- não compete ao legislador estadual discipliná-los. (Trecho do voto proferido pelo Ministro Eros Roberto Grau nos autos da AIN 1007-1/PE, em 31 de agosto de 2005)”.

24. Nesse diapasão, diante das decisões acima colacionadas versando sobre a inconstitucionalidade de lei estadual que trate de questões relacionadas às mensalidades escolares, a situação ora posta deve receber o mesmo tratamento, sendo certo que o Legislador fluminense, ao editar norma dispondo sobre a obrigatoriedade de os fornecedores de serviços prestados de forma contínua estenderem o benefício de

novas promoções aos clientes preexistentes, acabou por adentrar em matéria de cunho eminentemente cível - contratual - cuja competência é privativa da União.

25. Repise-se que a teor do inciso I e do parágrafo único do artigo 22 da Constituição, os Estados somente podem legislar sobre matéria afeta ao direito civil e contratual mediante autorização da União por meio de Lei Complementar, não se tendo notícia da existência de qualquer ato permissivo oriundo do Poder Central ao Estado do Rio de Janeiro para dispor sobre a questionada extensão de novos benefícios aos contratos educacionais em curso, firmados com os alunos preexistentes anteriormente à lei.

26. Assim, sendo inafastável a conclusão de usurpação da competência privativa da União pelo Estado do Rio de Janeiro, requer a declaração de inconstitucionalidade da alínea ‘e’ inserta no artigo 1º da lei 8.573, de 16 de outubro de 2019 do Estado do Rio de Janeiro.

VI. DA QUESTÃO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS EM MATÉRIA CONSUMERISTA

27. Nada obstante seja ampla a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/1988, art. 24, V e VIII)⁷, ainda assim restará violado o artigo 22, inciso I, da Constituição da República 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 (CF/1988, art. 22, I).

⁷ “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V - produção e consumo;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;”

28. É rigorosamente esse o escoreito entendimento dessa E. Corte em casos análogos, como aquilatado no voto do Ilustre Ministro Luís Roberto Barroso colhido na ADI nº 4.701, *in verbis*:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual que fixa prazos máximos, segundo a faixa etária dos usuários, para a autorização de exames pelas operadoras de plano de saúde. (...) Por mais ampla que seja, a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/1988, 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/1988, art. 22, I).” g.n (ADI 4.701, Relator. Min. Roberto Barroso, julgamento em 13-8-2014, Plenário, DJE de 25-8-2014.)

29. Nesse sentido, salutares são as palavras do Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da ADIN n.º 1007-1-PE, anteriormente mencionada. Vejamos:

“O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhor Presidente, tenho acompanhado a validação, pelo Tribunal, das restrições impostas, por lei federal, ao mercado do ensino a partir do “leading case” e do antológico voto condutor do mais civilista de nós todos, o eminente Ministro Moreira Alves, na ADIn 319, quando se mostrou bem que a liberdade de ensino nada tem a ver com um livre mercado de exploração do ensino, dado que a educação é valor e direito social eminente da Constituição. Assim também julgamos na ADIMC 1.081, Francisco Rezek, relativa à disciplina legal do reajuste de mensalidades, e na ADIMC n.º 1.992, Sydney Sanches, vedando sanções escolares ao inadimplemento de prestações contratuais pelo estudante.

Aqui, no entanto, a questão é puramente de competência no esquema federativo de distribuição. E cuide-se de direito civil stricto sensu; cuide-se de direito do consumidor, que é também direito contratual, na esfera do qual a proteção ao consumidor, como direito individual, conforme art. 5º XXXII, está posto sob a reserva “nos termos da lei” - e lei, aí, é federal - não vejo como, sobretudo, validar esta norma -ainda admitindo tratar-se de consumidor e, portanto, no âmbito de competência concorrente - para, sob o manto protetor das peculiaridades estaduais, explicar esse tratamento diferenciado do vencimento de obrigações.

Creio, até, ante as ponderações do Ministro Carlos Britto, que quiçá a Teoria Geral dos Contratos possa obviar abusos; agora, não entendo que isso possa ser matéria de legislação estadual.

Lamentando, acompanho o voto do Ministro Eros Grau.”

30. Em complemento, a competência concorrente dos Estados para legislar nas hipóteses previstas no artigo 24 da Constituição avulta quando há omissão da União, isto é, ausência de norma federal regulamentando o assunto, o que não se verifica no caso do setor educacional.

31. Cumpre destacar que as anuidades, enquanto contraprestações devidas pelos alunos pelo serviço privado de educação que lhes é prestado, já são exaustivamente reguladas pela **Lei Federal nº 9.870/99**, a qual, no parágrafo 5º, do seu artigo 1º⁸, discorre sobre o tema, inexistindo omissão a justificar a intervenção ou complementação legislativa realizada pelo Estado do Rio de Janeiro, tampouco poderia haver inovação normativa em detrimento das instituições de ensino como se fez ao obrigá-las a agir de modo distinto do preconizado pelo estatuto federal competente. Sob esse prisma, a norma também padeceria da mácula da inconstitucionalidade, porquanto trata de direito obrigacional, igualmente ramo do direito civil.

32. Sob esse enfoque, conforme se extrai da Exposição de Motivos da Lei nº 9.870/99, em função do momento econômico, a intervenção da União na relação entre instituição de ensino e alunato foi autorizada como medida excepcional de reequilíbrio contratual (para então determinar a conversão das obrigações pecuniárias em URV, após a livre negociação entre as partes interessadas). No mais, afora situações de desequilíbrio econômico manifesto, a relação entre IES e alunos se sujeita exclusivamente à vontade das partes no momento da vinculação e, após, ao *pacta sunt servanda*.

⁸Art. 1º O valor das anuidades ou das semestralidades escolares do ensino pré-escolar, fundamental, médio e superior, será contratado, nos termos desta Lei, no ato da matrícula ou da sua renovação, entre o estabelecimento de ensino e o aluno, o pai do aluno ou o responsável.

§ 5º O valor total, anual ou semestral, apurado na forma dos parágrafos precedentes terá vigência por um ano e será dividido em doze ou seis parcelas mensais iguais, facultada a apresentação de planos de pagamento alternativos, desde que não excedam ao valor total anual ou semestral apurado na forma dos parágrafos anteriores.”

33. Logo, também pelos motivos adicionais acima aludidos, a competência do Estado do Rio de Janeiro para legislar concorrentemente em matéria consumerista não lhe autoriza a legislar sobre relação contratual própria do setor educacional, razão pela qual é inconstitucional e violadora da esfera legislativa privativa da União a inclusão das instituições de ensino privadas no rol de fornecedores de serviços continuados sujeitos aos efeitos conforme previsto na Lei n.º 8.573, de 16/10/2019.

VII. DA INCONSTITUCIONALIDADE DECORRENTE DA VIOLAÇÃO DA LIVRE INICIATIVA E DA NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

34. Sendo evidente a inconstitucionalidade da Lei fluminense no ponto ora em debate, importa ainda dizer que tal dispositivo atenta contra a própria ordem econômica e financeira idealizada pelo legislador constituinte, especificamente contra a **livre iniciativa**, fundamento da ordem econômica, bem como à **livre concorrência**, princípio próprio expressamente previsto no texto constitucional, valores essenciais à garantia do cumprimento das finalidades de “*assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social*”.

35. No Brasil vive-se sob a égide da liberdade econômica, não devendo o Poder Público interferir, salvo diante de abusos cometidos, que deverão, em última análise, ser observados caso a caso, e não de forma abstrata pela via legislativa.

36. Diz o art. 170, incisos IV e V, e parágrafo único, da Constituição Federal:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

37. Ainda sob o prisma econômico, sabe-se que existe uma limitação ao desenvolvimento da atividade educacional, nos termos do art. 209, incisos I e II⁹, da Constituição do Brasil, mas essa limitação não atinge as suas relações contratuais perante a sociedade. Para que essa questão seja prontamente caracterizada, cumpre trazer em destaque o que disse o Ministro Eros Roberto Grau em seu voto, já citado anteriormente (ADIN n.º 1007-1-PE):

“O artigo 209 da Constituição do Brasil afirma que o ensino é livre à iniciativa privada, isso significando que o setor privado pode prestar esse serviço público independentemente da obtenção de concessão ou permissão. Tratando-se contudo de serviço público, incumbe às entidades educacionais particulares, na sua prestação, rigorosamente acatar as normas gerais de educação nacional. Isso porém não as impede de pactuar com os interessados na prestação dos seus serviços, desde que obedecidas essas normas, as condições e o preço dessa mesma prestação. (Trecho do voto proferido pelo Ministro Eros Roberto Grau nos autos da AIN 1007-1/PE, em 31 de agosto de 2005)”

38. Pois bem. O voto é claro e foi acolhido por essa Eg. Corte Constitucional. Assim, norma estadual que veda a iniciativa privada ou a livre concorrência, estabelecendo regras outras que não as disciplinadas na Constituição ou na Legislação de regência é flagrantemente inconstitucional e deve ser afastada do ordenamento jurídico vigente.

39. Consoante acima disposto, a instituição de ensino, mesmo submetida às limitações constitucionais, não está impedida de estabelecer relações contratuais livres com os interessados em seus serviços de educação, desde que leve em consideração as regras atinentes ao direito civil e a legislação educacional de regência.

⁹ Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;
II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

40. Em geral, os benefícios e descontos concedidos pelas instituições de ensino a subgrupos de novos alunos ou de alunos preexistentes são motivados e exteriorizam as políticas institucionais estabelecidas por cada instituição de ensino com base em incontáveis fatores individuais específicos a cada entidade prestadora do serviço, não sendo razoável falar-se em extensão. Por exemplo, políticas de desconto são praticadas por unidade e por curso conforme sejam eles entrantes ou não, conforme sua localização geográfica, conforme o público alvo almejado, o conceito que o mercado tem de cada curso ou unidade, notas resultantes das avaliações promovidas pelo MEC e demais fatores que, em suma, afetam a relação de oferta e procura.

41. Disponibilizam-se bolsas parciais e integrais para incentivar o ingresso de alunos com elevado desempenho acadêmico na busca de melhores avaliações promovidas pelo MEC; vantagens podem ser oferecidas como políticas de captação de alunos quando da criação de novos cursos e/ou de inauguração de novas unidades em outras localidades geográficas.

42. É comum, ainda, que os descontos se manifestem via isenções de taxas de inscrição em concursos vestibulares e gratuidade de material didático. Itens e fatores que, em suma, são muito peculiares aos cursos e aos subgrupos fomentados, que não necessariamente são extensíveis aos demais, sejam preexistentes ou não.

43. A Constituição do Brasil prevê no art. 207 a **autonomia de gestão administrativa financeira e patrimonial das universidades**, não sendo, portanto, compatível com tal autonomia qualquer norma que venha interferir na contraprestação dos serviços educacionais.

44. Cabe a cada instituição, no uso de sua autonomia, e exercendo seu direito de liberdade de iniciativa e concorrencial, compor o preço de seus serviços como entender justo e necessário.

45. Ao Poder Público, resta interferir quando a defesa do consumidor exigir (art. 170, inciso V) e em face de cada caso concreto, jamais pela via abstrata,

conforme já foi delineado. Por todos os fatos e fundamentos constitucionais assinalados, tem-se que, por mais este motivo, a alínea ‘e’ do parágrafo único, art. 1º disposto na Lei n.º 8.573, de 16/10/2019 do Estado do Rio de Janeiro, é inconstitucional.

VIII. DA VIOLAÇÃO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE

46. A incidência da lei no setor educacional privado afeta milhares de atos jurídicos perfeitos pretéritos à sua edição, introduzindo benefícios não vislumbrados à época das contratações.

47. A extensão preconizada se revela inadequada e irrazoável face à massa heterogênea do alunato preexistente e, nesta medida, ainda causa o nefasto efeito de alterar o equilíbrio econômico e financeiro das relações contratuais anteriores à sua vigência.

48. Ademais, o art. 3, da Lei n.º 8.573, de 2019¹⁰, estabelece multas pelo descumprimento de um dispositivo sabidamente inconstitucional, o que enfatiza ainda mais a necessidade de uma conduta volitiva por parte do STF, conforme sobejamente explicitado.

¹⁰. Art. 3º O fornecedor de serviço que não cumprir o disposto nesta Lei ficará sujeito às seguintes sanções, sem prejuízo das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor:

I - multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Unidades Fiscais de Referência do Estado do Rio de Janeiro (UFIRs), para cada cliente anterior à promoção não beneficiado pela promoção lançada;

II - multa em dobro e cassação da inscrição estadual, em caso de reincidência.

Art. 4º A fiscalização das medidas dispostas nesta Lei caberá ao órgão estadual responsável pelas políticas públicas de direito do consumidor, que poderá firmar convênio com os municípios para o mesmo fim.

IX. DA MEDIDA CAUTELAR ERGA OMNES. SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DA ALÍNEA “E” DA REDAÇÃO DO ARTIGO 1º DA LEI N.º 8.573, DE 16/10/2019, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

49. A medida cautelar é necessária e sua hipótese de concessão está prevista pelo art. 102, inciso I, letra "p", da Constituição Federal¹¹, e também no art. 10 e seguintes da Lei nº 9.868/99, sempre que houver uma excepcional urgência no fato em função de seus reflexos sociais.

50. No caso, a medida é de extrema urgência, até mesmo em função dos fatos e fundamentos já suscitados, eis que as instituições privadas de ensino do Estado do Rio de Janeiro estão submetidas à regra que lhes fere a autonomia e gerência financeira, bem como submetidas às penalidades estipuladas na lei impugnada.

51. Ademais, quanto ao *periculum in mora*, este está evidenciado pelo simples fato do questionamento acerca da constitucionalidade de dispositivo legal que, vigente por determinado tempo sem legitimidade constitucional para tanto, revelará direitos ilegítimos no seio da sociedade, o que deve ser evitado a todo custo.

52. Ressalte-se que o presente período do ano calendário é particularmente crítico e decisivo às políticas de captação de alunos, uma vez, que em breve, serão abertos os prazos para inscrições, renovações de matrículas e provas de seleção para ingressantes na vida universitária a partir do próximo período letivo.

53. A sustação da vigência do dispositivo impugnado é, pois, fator decisivo à correta ordenação das metas e planos de custeio das instituições de ensino e ao livre estabelecimento das suas políticas de captação, ferindo, em suma, sua sustentabilidade para o período letivo que em breve se iniciará. Caso mantidos os efeitos da Lei em relação às instituições de ensino privadas, há concreto risco de cancelamento dos

¹¹ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

Alameda Santos
nº 2.335, 9º andar
01419 101 São Paulo SP
Tel | Fax: 55 (11) 3060 2300

Av. Almirante Barroso
nº 63, sala 1409
20031 003 Rio de Janeiro RJ
Tel | Fax: 55 (21) 2114 4440

SIG/SUL Quadra 04, lote 25, sala 12
Centro Empresarial Barão de Mauá
70610 440 Brasília DF
Tel | Fax: 55 (61) 3344 0433

advcovac@advcovac.com.br
www.advcovac.com.br

benefícios programados, em linha oposta àquela traçada no Plano Nacional de Educação e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

54. Quanto ao bom direito a ser amparado pela medida, basta uma breve análise dos fundamentos suscitados nesta ADI, para que a inconstitucionalidade apontada seja cabalmente demonstrada, destacando-se a ofensa inaceitável à competência privativa da União para legislar sobre direito civil e intervenção estadual indevida no setor privado de educação e a violação da ordem econômica.

55. Por tal razão, nítido está que o bom direito que ampara a presente pretensão já está consolidado pelo STF, motivo pelo qual é imperioso que abarque urgentemente as instituições privadas de ensino.

56. Desta feita, dada a relevância dos fundamentos e o prejuízo gerado pela manutenção da norma no ordenamento jurídico, espera-se que seja esta ação apreciada **em sede de urgência**, sendo deferida, desde logo, *inaudita altera parte*, a medida cautelar de suspensão da eficácia do artigo 1º na parte que altera a lei 7.077 com a inclusão da alínea ‘e’, parágrafo único do artigo 1º, nos termos do art. 10, §3º, da Lei nº 9.868/99¹², do art. 170, §1º, do Regimento Interno desse Eg. Tribunal Supremo¹³, e também do art. 102, inciso I, letra “p”, do Constituição Federal.

p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade;

¹² Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

§ 3º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

¹³ Art. 170. O Relator pedirá informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, bem como ao Congresso Nacional ou à Assembleia Legislativa, se for o caso.

§ 1º Se houver pedido de medida cautelar, o Relator submetê-la-á ao Plenário e somente após a decisão solicitará as informações.

§ 2º As informações serão prestadas no prazo de trinta dias, contados do recebimento do pedido, podendo ser dispensadas, em caso de urgência, pelo Relator, *ad referendum* do Tribunal.

X. DOS PEDIDOS

Em face de todos os fundamentos constitucionais suscitados, sobretudo em razão da gravidade que circunda o *periculum in mora*, **a Autora vem requerer, além da distribuição da presente, por prevenção, à eminente Ministra Rosa Weber, Relatora da ADI 6322 que trata da mesma lei estadual, por aplicação literal do art. 77-B do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal:**

a) a concessão de medida cautelar *inaudita altera parte* com excepcionais efeitos *ex tunc*, nos termos dos artigos 10 e 12 da Lei n.º 9.868/99 e 170, §1º, do Regimento Interno, para suspender a eficácia da alínea ‘e’, artigo 1º, da Lei n.º 8.573, de 16 de outubro de 2019 do Estado do Rio de Janeiro, até o julgamento final da presente demanda, nos termos do art. 10, §3º, da Lei n.º 9.868/99, do art. 170, §2º, do Regimento Interno desse Eg. Tribunal Supremo e também do art. 102, inciso I, letra “p”, do Constituição Federal;

b) que, depois de concedida a medida cautelar requerida, sejam solicitadas as informações à **Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro** e ao **Governador do Estado do Rio de Janeiro**;

c) que, ao final, após a oitiva do Advogado-Geral da União e Procurador-Geral da República, seja reconhecida e declarada a inconstitucionalidade parcial do artigo 1º da Lei n.º 8.573, de 16 de outubro de 2019, do Estado do Rio de Janeiro no tocante a alínea ‘e’ que incluiu o serviços privados de educação no rol de fornecedores da lei 7.077, de 2015 do Estado do Rio de Janeiro e que os efeitos dessa declaração sejam *ex tunc*, abrangendo todas as relações jurídicas que sob a sua égide foram elididas, com a comunicação da decisão ao Estado do Rio de Janeiro, para os devidos fins; e,

d) Requer sejam as intimações veiculadas pela Imprensa e que conste o nome do Dr. **Daniel Cavalcante Silva**, OAB-DF 18.375, com endereço profissional no SIG/SUL Quadra 04, lote 25, sala 12 do Centro Empresarial Barão de Mauá CEP 70610-440, Brasília DF, Telefone (61)3344-0433 e endereço eletrônico daniel.cavalcante@advcovac.com.br, sob pena de nulidade.


Termos em que
Pede deferimento.

Brasília, 27 de novembro de 2020.



Daniel Cavalcante Silva
OAB/DF nº 18.375

Gilberto da Graça Couto Filho
OAB/RJ nº 46.391



Emiliana Kelly Cavalcante Rolim
OAB/DF n.º 52.424