

A INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA ESTADUAL QUE GARANTE A MATRÍCULA DE ALUNOS INADIMPLENTES NA REDE PARTICULAR DE ENSINO NA DECISÃO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.104/RJ

THE UNCONSTITUTIONALITY OF A STATE NORM THAT GUARANTEES THE ENROLLMENT OF DEFAULTING STUDENTS IN THE PRIVATE EDUCATION NETWORK IN THE DECISION OF THE DIRECT ACTION OF UNCONSTITUTIONALITY 7,104/RJ

ANTONIO CARLOS ALVES PINTO SERRANO

Doutorando e Mestre em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Membro do corpo dirigente do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro – IDASAN e do Instituto Brasileiro de Contas Públicas – IBCONTAS. Assessor Jurídico ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

ORCID: [<https://orcid.org/0000-0001-9669-7823>].

serrano.acaps@gmail.com

DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.24>].

Recebido em: 02.06.2022 | Received on: June 2nd, 2022

Approved em: 09.11.2022 | Approved on: November 9th, 2022

ÁREAS DO DIREITO: Educação; Constitucional

RESUMO: Trata-se de decisão proferida em sessão virtual de 1º de julho a 5 de agosto de 2022, de relatoria do Ministro Edson Fachin, que, por unanimidade de votos, julgou procedente o pedido formulado pela Associação Nacional das Universidades Particulares, na ação direta de inconstitucionalidade 7.104 e, por consequência, declarou a inconstitucionalidade do artigo 6º, *caput*, e parágrafo único, da Lei estadual 8.915/2020, do Estado do Rio de Janeiro.

PALAVRAS-CHAVE: Competência constitucional – Autonomia universitária – Livre-iniciativa – Covid-19.

ABSTRACT: This is a decision rendered in a virtual session from July 1st to August 5th, 2022, by the rapporteur of Minister Edson Fachin, who, by unanimous vote, upheld the request made by the National Association of Private Universities, in the action 7,104 of unconstitutionality and, consequently, declared the unconstitutionality of art. 6, *caput*, and sole paragraph, of State Law no. 8,915/2020, of the state of Rio de Janeiro.

KEYWORDS: Constitutional competence – University autonomy – Free enterprise – Covid-19.

SUMÁRIO: 1. Apresentação da causa e resumo do julgamento. 2. Comentários e observações sobre o julgamento. 3. Referências.

1. APRESENTAÇÃO DA CAUSA E RESUMO DO JULGAMENTO

O¹ Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual de 1º de julho a 5 de agosto de 2022 julgou, por unanimidade, procedente pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADPF 7.104 do Estado do Rio de Janeiro, cujo voto condutor do Ministro Edson Fachin apresenta-se com a seguinte ementa:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Direito constitucional e outras matérias de direito público. Lei 8.915/2020 do estado do Rio de Janeiro. Lei 9.870/1999. Obrigação de renovação de matrícula de estudantes inadimplentes e vedação da cobrança de juros, multas, correção monetária, ou outros encargos monetários. Invasão da competência da união para legislar sobre direito civil. Violação ao princípio da livre iniciativa e ao ato jurídico perfeito. Procedência.

1. Normas estaduais que impeçam as instituições de ensino de recusarem a matrícula de estudantes inadimplentes, e também de cobrar juros, multas, correção monetária ou quaisquer outros encargos, violam a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (Artigo 22, I, da CRFB), conforme precedentes da Corte.

2. Pedido julgado procedente, a fim de declarar a inconstitucionalidade do Artigo 6º, caput e parágrafo único, da Lei 8.915/2020, do Estado do Rio de Janeiro.”

A presente ação direta de inconstitucionalidade visou à declaração de inconstitucionalidade do artigo 6º, *caput*, e parágrafo único, da Lei estadual 8.915/2020, do Estado do Rio de Janeiro, o qual dispõe:

“Artigo 6º O estabelecimento particular de ensino superior não poderá recusar a matrícula ou a inscrição em disciplinas de estudante que tenha ficado inadimplente durante a vigência do estado de calamidade pública instituído pela Lei nº 8.794, de 17 de abril de 2020.

Parágrafo único. O estabelecimento particular de ensino superior não poderá cobrar multas, juros, correção monetária ou outros encargos nas mensalidades

1. Como citar esse artigo | *How to cite this article*: SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. A inconstitucionalidade de norma estadual que garante a matrícula de alunos inadimplentes na rede particular de ensino na decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.104/RJ. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*, São Paulo, ano 7, v. 24, p. 361-369, jan./mar. 2023. DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.24>].

“Como já tivemos oportunidade de dizer, a Constituição permite a atuação da iniciativa privada na educação, e o artigo 209 estabelece as condições para isso: o cumprimento das normas gerais da educação nacional (inciso I) e a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público (inciso II). Note-se que a atuação da iniciativa privada na educação se dará em caráter de autorização.

Assim sendo, nenhum estabelecimento educacional pode funcionar regularmente sem a prévia autorização do Poder Público, sob pena de burla ao dispositivo constitucional citado, bem como as *disposições do Código de Defesa do Consumidor*, uma vez que educação prestada sem autorização pública não existe sob o ponto de vista legal”. (destacamos)

Em que pese o entendimento unânime proferido pelo colegiado do Supremo Tribunal Federal, tenho que a prestação de serviços educacionais se reveste claramente de uma relação de consumo, sendo factível a apresentação de um projeto de lei revestido dessa natureza, que foi transformado na Lei Estadual 8.915/2020. Todavia, por não ser esse o entendimento atual do Supremo Tribunal Federal, mister se ater aos paradigmas invocados para sustentar a inconstitucionalidade do artigo 6º da Lei Estadual 8.915/2020.

O primeiro ponto de argumentação adotado nas razões de decidir do voto condutor de relatoria do Ministro Fachin, foi a de que houve violação da competência privativa da União (artigo 22, I, Constituição Federal), porque o dispositivo atacado trata de matéria civil, especificamente direito das obrigações e contratos, já que impede a recusa de matrícula de estudantes inadimplentes, como também não permite a cobrança de multa, juros, correção monetária ou outros encargos.

A matéria de natureza civil, atinente ao caso, fulcra-se na relação contratual, no ato jurídico de estabelecer regras contratuais para área da educação privada, porém, a consequência de seu estabelecimento continua a preponderar uma relação consumerista. Melhor explicando, ao legislador caberia estabelecer as regras gerais e especiais de natureza civil na relação contratual educacional e a relação oriunda dessa contratação é consumerista. Aqui defende-se apenas a competência legislativa de reger a matéria e não a consequência que se revela na realização da contratação do particular com o estabelecimento de ensino.

STJ – Prestação de serviço educacional – relação de consumo

“(…) Ademais, inconteste que a relação jurídica estabelecida entre as partes é eminentemente de consumo, tendo de um lado o prestador de serviço educacional, que oferece o produto curso de Análise de Sistema, e o aluno, o qual entabula contrato pessoal como consumidor do serviço/produto ofertado.” (AgRg no AREsp 651.099/PR).

Também aponta violação ao artigo 24, IX, §§ 1º a 4º, que estabelece a competência federal para editar normas gerais nas matérias de competência concorrente entre os entes federados, alegando que o artigo 6º da Lei 8.915/2020 está em desconformidade com o artigo 5º da Lei Federal 9.870/1999.

Neste ponto discute-se a existência de uma lei que regulamenta o caráter geral da contratação educacional (Lei Federal 9.870/1999), cujo artigo 5º firma que os alunos matriculados, salvo quando inadimplentes, terão direito à renovação das matrículas, observando o calendário escolar da instituição, o regimento da escola ou a cláusula contratual. Dessa maneira, a competência concorrente para legislar, em caráter geral, sobre educação, estaria, como na realidade está, resolvida com a vigência da Lei Federal 9.870/1999.

Alega, ainda, que ao desvincular o adimplemento das mensalidades do direito à matrícula e impedir a cobrança de juros, multas, ou a correção monetária dos valores devidos, a norma impugnada violou o princípio da livre-iniciativa (artigos 1º, V e 170, *caput*, Constituição Federal).

A tônica da livre-iniciativa é a demonstração de que o constituinte optou por um modelo econômico capitalista, “tem um sentido extremamente amplo, abrangendo, no seu interior, não só a iniciativa privada, mas também a iniciativa cooperativa ou associativa, a iniciativa autogestionária e a iniciativa pública”⁴.

Nessa condição constitucional, a livre-iniciativa também está presente em ramificações do direito, como o próprio direito do consumidor, na máxima da proteção dessa relação que se estabelece justamente por meio do capital, como moeda de troca. Reconhecer que o artigo 6º da lei estadual carioca afronta a livre-iniciativa, é reconhecer que as especificações tratadas devem se ater às especificações contratuais firmadas entre as partes, essas de forma livre e ciente das condições e obrigações pactuadas.

Por fim, a requerente alega violação ao ato jurídico perfeito (artigo 5º, XXXVI, Constituição Federal), visto que o dispositivo questionado interfere nas relações contratuais consolidadas, gerando insegurança jurídica.

Naturalmente, impor uma nova relação contratual entre as partes por meio de uma lei, relação essa estabelecida com base em regras existentes no momento da contratação, para alterar seu objeto, impedindo o real cumprimento das normas contratuais, indica de fato uma insegurança jurídica.

Todavia, entendo não ser essa a melhor justificativa para aplicação da inconstitucionalidade, uma vez que a relação contratual entre as partes é regida pelas

4. ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 23. ed. Santana de Parnaíba, SP: Manole, 2021. p. 562.

normas de direito do consumidor e sujeitas a alterações pontuais, principalmente quando aderentes a um contrato de adesão, típico nos casos de contratação educacional.

3. REFERÊNCIAS

- ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 23 ed. Santana de Parnaíba, SP: Manole, 2021.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MARTINS, Ricardo Marcondes; BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Ato administrativo e procedimento administrativo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: Ed. RT, 2014. v. 5.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. Contribuição ao revigoreamento da teoria do ato administrativo. In: MARTINS, Ricardo Marcondes (Coord.); SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto (Org.). *Estudos contemporâneos sobre a teoria dos atos administrativos*. Curitiba: CRV, 2018.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Abuso de direito e a constitucionalização do direito privado*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos de direito administrativo neoconstitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. Proporcionalidade e boa administração. *Revista Internacional de Direito Público – RIDP*, Belo Horizonte, ano 2, n. 02, jan.-jun. 2017.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Teoria jurídica da liberdade*. São Paulo: Contracorrente, 2015.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. Estatuto das empresas estatais à luz da Constituição Federal. In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (Coord.). *Estatuto jurídico das empresas estatais*. São Paulo: Contracorrente, 2018.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.



PESQUISAS DO EDITORIAL



ÁREAS DO DIREITO: Educação; Constitucional

Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- Inadimplência em ensino superior, de Vários Autores – RDC 62/339; e
- Renovação de matrícula e a inadimplência, de Nathália Waldow – *Revista Conselho Regional de Biblioteconomia* 4/10-11.

Veja também Jurisprudência relacionada ao tema

- STJ, REsp 1.583.798;
- TJMT, ApCiv 0835827-94.2021.8.12.0001;
- TJPR, ApCiv 0058752-04.2020.8.16.0014; e
- TJSP, ApCiv 1016629-85.2021.8.26.0005.