

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 706
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : **CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES
BRASILEIRAS**
ADV.(A/S) : **DYOGO CESAR BATISTA VIANA PATRIOTA**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE ALAGOAS**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
AMAZONAS**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARA**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL E
DOS TERRITÓRIOS**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
MARANHÃO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO
PAULO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **ASSOCIACAO NACIONAL DE EDUCACAO
CATOLICA DO BRASIL**
ADV.(A/S) : **SARUBBI CYSNEIROS ADVOGADOS ASSOCIADOS
(2528/15/DF)**
ADV.(A/S) : **HUGO JOSE SARUBBI CYSNEIROS DE OLIVEIRA**
ADV.(A/S) : **LUCAS FURTADO DE VASCONCELOS MAIA**
AM. CURIAE. : **ASSOCIACAO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES
PARTICULARES**

ADPF 706 / DF

ADV.(A/S) :DYOGO CESAR BATISTA VIANA PATRIOTA
ADV.(A/S) :WALTER DANTAS BAIA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. :UNIAO NACIONAL DOS ESTUDANTES
ADV.(A/S) :THAIS SILVA BERNARDES
AM. CURIAE. :CONFEDERACAO NACIONAL DOS
ESTABELECIMENTOS DE ENSINO
ADV.(A/S) :RICARDO ADOLPHO BORGES DE ALBUQUERQUE
AM. CURIAE. :UNIAO CATARINENSE DOS ESTUDANTES
ADV.(A/S) :FLAVIO PAGANINI
AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INSTITUIÇÕES
COMUNITÁRIAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR -
ABRUC
ADV.(A/S) :DYOGO CESAR BATISTA VIANA PATRIOTA
ADV.(A/S) :MARCO AURELIO GOMES FERREIRA
ADV.(A/S) :STENIO SERGIO XAVIER TAVARES

VOTO – VOGAL
CONJUNTO
ADPF 706 e ADPF 713

Responsável: Diego

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (VOTO-VOGAL): Cuida-se de arguições de descumprimento de preceito fundamental em face de decisões judiciais, atos legislativos e administrativos que, ao determinarem a realização de descontos nas mensalidades estudantis, em razão dos efeitos provocados pela pandemia Sars-CoV-2, supostamente violam as seguintes normas constitucionais: competência privativa da União (art. 22, I); o dever de fundamentação (art. 93, IX); a livre iniciativa (art. 1º, inciso IV); o ato jurídico perfeito (art. 5º, inciso XXXVI); o postulado da igualdade (art. 5º, *caput*); direito à educação (art. 6º, *caput* e 205); autonomia universitária (art. 207); legalidade (art. 5º, inciso II), além da vedação ao tabelamento de preços privados.

1) ADPF 706

ADPF 706 / DF

O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) ingressa com a ADPF em face de decisões judiciais que impõem descontos compulsórios e a suspensão de pagamentos de mensalidades das instituições privadas de ensino superior, diante do fornecimento temporário de metodologias de ensino à distância no contexto das medidas de isolamento social adotadas para enfrentamento da pandemia do coronavírus (Sars-CoV-2).

Defende que *diversos órgãos públicos, inclusive os de fiscalização, assumiram uma presunção afeta ao prejuízo dos alunos em decorrência da adaptação da atividade de ensino e estipularam, compulsoriamente, descontos lineares no valor das mensalidades (no preço do serviço) de 30% em média.*

Expõe que tais decisões olvidam que *não houve variação relevante nos custos da operação, principalmente porque a maior despesa das instituições é justamente o pagamento de professores e de funcionários (custo fixo): em torno de 70% nas privadas e de 85% nas públicas em relação ao total de suas receitas.*

Acrescenta que, *tampouco, consideraram também o aumento das despesas com contratação de plataforma de tecnologia e links dedicados, compras de EPIs, que somados ao incremento da inadimplência e da evasão tornam inviáveis, na prática, os ditos descontos.*

Aduz, em suma, que:

"De outro lado, não se perde de vista que parte dos alunos e de seus responsáveis financeiros tiveram perda de rendimentos, mas a adoção de descontos lineares retira das Universidades, dos Centros Universitários e das Faculdades a possibilidade de negociar com tais pessoas individualmente, buscando atendê-las em suas necessidades. Tal opção judicial, além de ofender os preceitos fundamentais da Constituição da República é também uma opção injusta, pois pode beneficiar alguém que não teve perda de renda e ser ineficiente a outro em que o referido desconto é ainda insuficiente. A IES, maior interessada na manutenção de seus serviços e na sua preservação enquanto pessoa jurídica, não tem qualquer

autonomia para negociar; pois o desconto linear, por exemplo, retira sua capacidade de autofinanciamento. É, portanto, uma solução altamente improdutiva em relação às partes interessadas, a todos os *players* envolvidos.

(...)

Não há absolutamente nenhum estudo ou perícia que justifique, por exemplo, a razão das decisões judiciais estarem, em sua maioria, impondo desconto lineares de 30%. O referido percentual é simplesmente desconectado da realidade, assim como as ordens para suspensão de pagamentos de mensalidades.

Os custos permaneceram praticamente inalterados, mesmo porque as despesas com energia e água são pouco relevantes em relação às demais. Assim, as estatísticas demonstram de modo consistente que, caso essas ingerências tidas por inconstitucionais sejam mantidas, há risco real de falência generalizada no sistema de educação, conforme pode-se verificar dos resultados da pesquisa realizada pelo Instituto SEMESP com dados de abril de 2020 e com uma amostra significativa de 146 instituições de educação. Destacam-se os seguintes itens das conclusões:

1. 25% das entidades estudadas são de grande porte (com mais de 7.000 alunos) e 75% são pequenas e médias;
2. A taxa de inadimplência no ensino superior aumentou 72,4% em relação ao mesmo período de 2019, alcançando o percentual de 26,3%;
3. Os atrasos no pagamento de mensalidades subiram, em média, 75,8%, alcançando 29,5% nas IES de grande porte e 25,2% nas médias e pequenas entidades.

(...)

Aos prejuízos já suportados por tais entidades, soma-se os fatores de riscos decorrentes da imposição judicial de redução linear de suas receitas ou mesmo a suspensão delas, sem qualquer comprovação de que suas despesas foram reduzidas efetivamente e, ainda, a obrigação de se reinventar para manter a prestação de serviços nas condições mais adversas. É uma

posição punitiva do Ente Público que deveria agir na quadra inversa, com investimentos e facilitação de liquidez aos alunos e às entidades de educação em geral. O risco sistêmico sobre o sistema nacional de educação é muito evidente.

(...)

As decisões judiciais, entre os preceitos fundamentais que violam, atacam fortemente a ideia do ato jurídico perfeito, pois que esses julgados implicam na modificação impositiva de relações contratuais já perfectibilizadas, sem justa causa para tanto. Contudo, a proteção ao ato jurídico perfeito está relacionada à ideia de seu resguardo, uma vez que, se isso não for respeitado, não haverá como assegurar o princípio da segurança jurídica. Assim, o acordado não terá valor e enfraquecerá concomitantemente as IES e o seus estudantes, o que é ruim para ambas partes.

(...)

Não há onerosidade excessiva se os custos e os preços dos serviços não mudam e, diante desse quadro, quando o Estado Juiz impõe pagamentos por serviços que não cobrem seus custos básicos responsabiliza desproporcionalmente as IES por uma situação de crise social generalizada. Notadamente, não foi individualizada a hipossuficiência dos alunos que contrataram seus serviços, situações nas quais os MM. Juízos e Colendos Tribunais de Justiça julgam com base em presunções generalizadas.

(...)

Os preceitos fundamentais estabelecidos nesses capítulos se interpenetram reciprocamente, na medida em que:

1. Há necessidade dos estudantes continuarem a pagar a contraprestação devida pelos serviços educacionais prestados, sob pena das entidades educacionais que o ofertam entrarem em crise e, efetivamente, tais serviços deixarem de ser prestados, o que prejudica todos (Direito à Educação, art. 6º, *caput*);

2. As entidades educacionais precisam ser geridas sem a intervenção indevida do Poder Judiciário e a autonomia

universitária, nessa hipótese, reflete-se também em autonomia administrativa e de gestão financeira própria (Autonomia Universitária, art. 207);

3. As decisões judiciais que impõem os descontos lineares compulsórios ou a suspensão de pagamentos constituem julgados sem base legal ou que ignoram as regras legais aplicáveis (como a Lei n.º 9.870, de 1999) ou que aplicam as regras legais fora das hipóteses de subsunção (como a aplicação da teoria da imprevisão quando ou o risco não decorre do negócio da educação, como na hipótese do COVID-19, ou quando não há onerosidade excessiva, pois não houve alteração dos custos ou dos preços, mas perda de receita de alguns estudantes e, mesmo assim, as decisões judiciais impõem a venda dos serviços abaixo dos seus custos, criando uma clara linha de insustentabilidade e quebrando o preceito fundamental do princípio da legalidade (art. 5º, inciso II);

4. Na prática, essas decisões materializam efetivo tabelamento de preços da parte do Poder Judiciário em relação às entidades educacionais, prática essa vedada, de todo modo, por esse Excelso STF, conforme precedente já indicado (RE n.º 571.969). Essa variação de fundamentações judiciais, a não declaração imediata da incompetência dos estados em legislarem nessa matéria, os riscos impostos à livre iniciativa, a ausência de respeito ao ato jurídico perfeito derivado do contrato de prestação de serviços, a violação à autonomia universitária para verificação da hipossuficiência temporária e individual dos estudantes ou de seus responsáveis e o evidente tabelamento de preços que decorre, na prática, desses atos judiciais são fatores que determinam a ausência de qualquer outro meio eficaz para sanar essa imensa insegurança jurídica, além da violação direta e frontal à Constituição da República". (eDOC 1)

Após as informações terem sido solicitadas (eDOC 109), os tribunais indicaram o quantitativo dos processos, que envolvem o tema em questão, os quais estavam tramitando em cada Tribunal (eDOCs 133, 134,

ADPF 706 / DF

135, 139, 140, 142, 143, 149, 152, 155 e 159).

O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ADPF e, no mérito, pela improcedência do pedido:

“Revisão contratual. Decisões judiciais que impõem o desconto de mensalidades de instituições de ensino ou a suspensão de pagamentos dos serviços educacionais, em razão da pandemia causada pela Covid-19. Preliminares. Ilegitimidade ativa. Ausência de questão constitucional. Inobservância ao requisito da subsidiariedade. Mérito. A pandemia decorrente do alastramento do novo coronavírus, bem como as medidas impostas para tentar conter a sua disseminação constituem eventos imprevisíveis que podem conduzir à revisão dos contratos de ensino, com base na teoria da imprevisão ou da onerosidade excessiva. Artigos 317, 478 e 479 do Código Civil e artigo 6º, inciso V, do Código de Defesa do Consumidor. O acionamento da via judicial para tal finalidade é expressamente assegurado pela Lei Maior ao consagrar o princípio da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, inciso XXV, da Carta). Ausência de violação à competência da União para legislar sobre direito civil; aos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da livre iniciativa; bem como ao direito à educação e à autonomia universitária (artigos 1º, inciso IV; 5º, *caput* e incisos II e XXXVI; 6º, *caput*; 22, inciso I; 205; e 207 da Constituição Federal). Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido”. (eDOC 156)

A Procuradoria-Geral da República ofertou parecer pelo não conhecimento da arguição, ou, caso conhecida, pela improcedência do pedido, em parecer a seguir ementado:

“CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL.
CONJUNTO DE DECISÕES JUDICIAIS QUE CONCEDEM
DESCONTOS EM MENSALIDADES ESCOLARES. EPIDEMIA

DE COVID-19. OBJETO QUE EXTRAPOLA A REPRESENTATIVIDADE DA ENTIDADE REQUERENTE. FRAÇÃO DE CATEGORIA ECONÔMICA. ILEGITIMIDADE ATIVA. AUSÊNCIA DE CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL RELEVANTE. VIOLAÇÃO DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE A UNIÃO E OS ESTADOS, DA LIVRE-INICIATIVA E DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. INOCORRÊNCIA. DECISÕES FUNDADAS NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E NA TEORIA DA IMPREVISÃO. PROPORCIONALIDADE. 1. Entidade de classe que representa apenas fração de categoria econômica não tem legitimidade ativa para questionar, em controle concentrado, norma que extrapole o seu âmbito de representatividade. Precedentes. 2. Não cabe arguição de descumprimento de preceito fundamental para apreciar inconstitucionalidade reflexa de ato quando a questão se reduzir ao exame de conformação à lei. Precedentes. 3. Não acarreta violação de preceito fundamental o conjunto de decisões que, em conformidade com previsões legais e com disposições constitucionais, concede descontos ou suspensões de pagamentos das mensalidades escolares em razão da substituição do ensino presencial por ensino a distância. 4. O estabelecimento de descontos gradativos nas mensalidades escolares em razão da substituição do ensino presencial por ensino a distância, decorrente da epidemia de COVID-19, não viola a competência da União para legislar sobre direito civil, os princípios da livre-iniciativa, da autonomia universitária ou da proporcionalidade. 5. Os princípios constitucionais da livre-iniciativa e da autonomia universitária não se revestem de caráter absoluto e hão de se compatibilizar com as normas de proteção e defesa do consumidor. — Parecer pelo não conhecimento da arguição ou, caso conhecida, pela improcedência do pedido”. (eDOC 160)

Foram admitidos (eDOC 165 e 171), na condição de *amici curiae*, a Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC – eDOC 90); a Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP - eDOC

ADPF 706 / DF

98); a União Nacional dos Estudantes (UNE - eDOC 104); a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen – eDOC 120), a União Catarinense dos Estudantes (eDOC 129) e a Associação Brasileira das Instituições Comunitárias de Educação Superior (ABRUC – eDOC 166).

Na sessão virtual de 17.9.2021 a 24.9.2021, a Min. Rosa Weber votou pelo conhecimento parcial e pela procedência dos pedidos para assentar *a inconstitucionalidade das interpretações judiciais que, unicamente fundamentadas na eclosão da pandemia da Covid-19 e no respectivo efeito de transposição de aulas presenciais para ambientes virtuais, determinam às instituições de ensino superior a concessão de descontos lineares nas contraprestações dos contratos educacionais, sem considerar as peculiaridades dos efeitos da crise pandêmica em ambas as partes contratuais envolvidas na lide.*

Eis a conclusão do voto de Sua Excelência:

“Ante o exposto, conheço parcialmente da presente ação de descumprimento de preceito fundamental e, na parte conhecida, julgo procedente o pedido para afirmar a inconstitucionalidade das interpretações judiciais que, unicamente fundamentadas na eclosão da pandemia de Covid-19 e no respectivo efeito de transposição de aulas presenciais para ambientes virtuais, determinam às instituições de ensino superior a concessão de descontos lineares nas contraprestações dos contratos educacionais, sem considerar as peculiaridades dos efeitos da crise pandêmica em ambas as partes contratuais envolvidas na lide.

À luz da necessária observância dos preceitos fundamentais da livre iniciativa, da isonomia, da autonomia universitária e da proporcionalidade, firmo a seguinte tese:

1. É inconstitucional decisão judicial que, sem considerar as circunstâncias fáticas efetivamente demonstradas, deixa de sopesar os reais efeitos da pandemia em ambas as partes contratuais, e determina a concessão de descontos lineares em mensalidades de cursos prestados por instituições de ensino superior.

2. Para a caracterização da vulnerabilidade econômica e da onerosidade excessiva em contratos de prestação de serviços educacionais de nível superior em razão da pandemia, é imprescindível a apreciação: (i) das características do curso; (ii) das atividades oferecidas de forma remota; (iii) da carga horária mantida; (iv) das formas de avaliação; (v) da possibilidade de participação efetiva do aluno nas atividades de ensino; (vi) dos custos advindos de eventual transposição do ensino para a via remota eletrônica; (vii) do investimento financeiro em plataformas de educação remota, em capacitação de docentes e em outros métodos de aprendizagem ativa e inovadora que respeitem o isolamento social requerido para minorar a propagação viral; (viii) da alteração relevante dos custos dos serviços de educação prestados; (ix) da existência de cronograma de reposição de atividades práticas; (x) da perda do padrão aquisitivo da(o) aluna(o) ou responsável em razão dos efeitos da pandemia; (xi) da existência de tentativa de solução conciliatória extrajudicial.

A presente decisão não produz efeitos automáticos em processos com decisão transitada em julgado”.

Os Mins. Alexandre de Moraes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Roberto Barroso acompanharam a relatora.

O Min. Edson Fachin abriu divergência, no que foi acompanhado pelo Min. Ricardo Lewandowski, ao votar pelo acolhimento da preliminar de não cabimento da ADPF, em razão desta *guardar contornos individuais e concretos*; caso conhecida, manifestou-se pela improcedência dos pedidos, com base nos seguintes argumentos:

“Dessa forma, eventuais lesões individuais e concretas devem ser em regra objeto de impugnação pela via recursal pertinente.

E assim deve ser compreendido o interesse da entidade requerente, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB, contrário às decisões proferidas em ações civis públicas ajuizadas com vistas a redução de mensalidades em

razão da pandemia.

Eventuais decisões judiciais não devidamente fundamentadas podem ofender o art. 93, IX, da Constituição da República e o art. 489, § 1º, do CPC, havendo, ademais, o tema n. 339 de repercussão geral estabelecido: 'O art. 93, IX, da Constituição Federal exige que o acórdão ou decisão sejam fundamentados, ainda que sucintamente, sem determinar, contudo, o exame pormenorizado de cada uma das alegações ou provas.'

Devem a partir desses parâmetros serem impugnadas pelos inúmeros meios autônomos ou recursais previstos no sistema processual brasileiro, pelos quais se permite a análise verticalizada das condicionantes que ora se pretende estabelecer, o que não ocorre, de outro lado, pela via reclamatória, meio que serviria a discutir eventual descumprimento dessa decisão.

O pedido, a rigor, parece pretender restringir a tutela coletiva de direitos. Este Supremo Tribunal Federal, no entanto, recentemente reforçou a necessidade de conferir efetividade a essa técnica processual:

(...)

Restringir a tutela coletiva a condicionantes tipicamente individualistas é retroceder indevidamente a um modelo processual de restrição de acesso à justiça, cabendo às instâncias ordinárias proceder ao controle de eventuais decisões sem a devida motivação.

Caso vencido na preliminar, entendo não haver violação a preceito fundamental que autorize a procedência do pedido. A Procuradoria-Geral da República, ao assentar a ausência de controvérsia constitucional, já indicou não haver parâmetro de controle na Constituição da República:

'Ocorre que, no caso dos autos, não há controvérsia no plano constitucional.

As decisões que, fundadas em argumentos de proteção ao consumidor ou de revisão contratual

decorrente de eventos imprevisíveis concedem descontos ou suspensão de pagamentos em favor dos estudantes não fazem mais do que aplicar institutos jurídicos sujeitos à conformação dada pelo legislador ordinário, que, por sua vez, tem discricionariedade para estabelecer suas balizas, sendo a ele facultado discriminar as hipóteses em que tais institutos prevalecem ou não em relação a valores de mesma hierarquia.

O pronunciamento judicial com esse teor não encerra, portanto, controvérsia de estatura constitucional, pois cinge-se ao plano infraconstitucional.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental é meio inidôneo para apreciar inconstitucionalidade reflexa de atos quando a questão se reduzir ao exame de mera legalidade, pois, em tal hipótese, inexistirá controvérsia judicial relevante acerca de preceito fundamental.' (eDOC 160)

E no mérito:

'No caso desta arguição, o que se está a atacar são atos do Poder Público voltados exatamente à proteção do consumidor. Em meio ao estado de calamidade pública decorrente da epidemia da COVID-19, os estudantes se acharam especialmente prejudicados. Não se negam os prejuízos também suportados pelas instituições privadas de ensino. O ideal, como defendeu a 3ª Câmara de Coordenação e Revisão deste Ministério Público Federal na Nota 3ª CCR 1, de 12.5.2020, é a pactuação individualizada dos descontos.

Ocorre que, deixada toda essa difícil negociação à livre iniciativa das partes, é razoável supor a fragilidade do estudante/consumidor. A prestação de serviços educacionais não é daqueles facilmente descartáveis ou substituíveis. Constitucionalmente legítima, portanto, a intervenção do legislador e do Poder Judiciário para

equilibrar a relação de consumo. Como decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI 4.512, 'o princípio da livre-iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor'.

Isso, inclusive, não é estranho ao direito brasileiro. Prevê o inciso V do art. 6º da Lei 8.078/1990, ser direito básico do consumidor 'a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas'. No mesmo sentido, permitem os arts. 317, 478, 479 e 480 do Código Civil a alteração equitativa das condições do contrato 'em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis'. (eDOC 160, g.n.)

Ante o exposto, voto pelo não conhecimento da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e, caso vencido, pela improcedência do pedido”.

2) ADPF 713

A Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) ajuíza a presente ADPF em face de projetos de lei, decisões judiciais e o conjunto de atos normativos e administrativos que impõem descontos compulsórios e determinam a suspensão das aulas nas instituições privadas.

Expõe o seguinte, em sua peça inicial:

“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.

(...)

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.

(...)

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.

(...)

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.

(...)

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 terem 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

ADPF 706 / DF

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". (eDOC 1)

Prestadas as informações, a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais explica que *o Projeto de Lei n° 1746/2020 versa sobre a matéria impugnada e encontra-se em tramitação, motivo pelo qual, por não haver ultimado o seu ciclo de formação, portanto, ainda suscetível de alterações, não se enquadra na qualidade de ato do Poder Público.* (eDOC 86)

O Governador do Estado do Amazonas informou que não há qualquer ato praticado por si, além de que existe tão somente um projeto de lei, em tramitação na Casa Legislativa daquele ente federativo, sendo incabível a ADPF para tal finalidade. No mérito, defende haver competência concorrente para disciplinar direito do consumidor. (eDOC 98)

O Governador do Estado do Paraná, ao apontar que o autor *“não indicou nem colacionou nenhum ato realizado pelo Poder Executivo do Estado do Paraná relativamente ao objeto da ação”*, indicou a inadequação da via eleita; (eDOC 110)

A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná informa que o Projeto de Lei 212/2020 encontra-se em tramitação inicial. (eDOC 106)

ADPF 706 / DF

O Prefeito de Muriaé/MG informa que o Projeto de Lei 48/2020 encontra-se em tramitação. (eDOC 112)

Os Tribunais de Justiça dos Estados de Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, São Paulo e Alagoas prestaram informações acerca dos processos em curso que tramitam sobre o tema questionado (eDOCs 100, 104, 115 e 116).

A Câmara de Recife/PE informa acerca dos dois projetos de lei que tramitavam sobre o tema: (i) o 43/2020, encontra-se arquivado; e (ii) o 74/2020, foi vetado pelo Prefeito. (eDOC 117)

O Tribunal de Justiça do Estado da Bahia explica que foi promulgada a Lei estadual 14.279/2020, que versa sobre o tema em questão (eDOC 126), além de apresentar a relação dos processos em curso sobre a temática. (eDOCs 127 e 128)

A Câmara Municipal de Muriaé-MG informa que o *Projeto de Lei nº 48/2020, sobre a temática questionada, foi retirado de pauta.* (eDOC 131)

O Governador do Estado de Minas Gerais, ao repassar a tramitação do Projeto de Lei 1.746/2020, pugnou pela inadmissibilidade da ADPF, pela ausência dos pressupostos de cabimento e, no mérito, pela ausência de configuração de “estado de coisas inconstitucional”. (eDOC 135)

A Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, o Governador do Estado de Minas Gerais e da Bahia, o Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a Assembleia legislativa do Estado do Paraná, o Governador do Estado de São Paulo solicitaram o indeferimento da presente ADPF.

O Governador do Estado de Goiás elencou as seguintes preliminares: *i) a irregularidade de representação; ii) não cabimento e indeferimento desta ação, iii) pela sua ilegitimidade para figurar nessa demanda, iv) pela ilegitimidade ativa da ANUP, nos termos acima preconizados, para o fim de extinção do feito sem resolução de mérito.* No mérito, pugnou que o *pedido da medida cautelar não se sustenta, motivo pelo qual o que se requer e se impõe é a não concessão da medida liminar postulada.* (eDOC 150)

O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ADPF e, no mérito, pela procedência parcial dos pedidos, em peça

ADPF 706 / DF

assim ementada:

“Revisão contratual. Decisões judiciais e administrativas, bem como atos normativos e projetos de lei que tratam do desconto de mensalidades de instituições de ensino superior em razão da pandemia causada pela Covid-19. Preliminares. Ausência de indicação adequada dos atos do Poder Público questionados. Inexistência de questão constitucional. Inobservância ao requisito da subsidiariedade. Impossibilidade de controle de constitucionalidade preventivo. Mérito. Violação à competência da União para legislar sobre direito civil no tocante às normas locais que conferem desconto linear nas mensalidades escolares. Precedentes desse STF que reconhecem a invalidade formal de normas editadas por Estado-membro ou pelo Distrito Federal que disciplinavam a cobrança de anuidades ou mensalidades de instituições de ensino. O acionamento da via judicial para readequação de relação contratual é expressamente assegurado pela Constituição Federal ao consagrar o princípio da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, inciso XXV, da Carta). Os conflitos de interesses relacionados à matéria da presente ação devem ser aferidos em concreto, de acordo com as circunstâncias de cada caso. Ademais, a forma genérica como foi feita a impugnação dos atos de natureza jurisdicional e administrativa impede que se faça um juízo adequado quanto à possível inconstitucionalidade. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência parcial do pedido”. (eDOC 138)

A Procuradoria-Geral da República ofertou parecer pelo não conhecimento da arguição, ou, caso conhecida, pela improcedência do pedido, em parecer a seguir ementado:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONJUNTO DE ATOS DO PODER PÚBLICO QUE CONCEDEM DESCONTOS EM

MENSALIDADES ESCOLARES. EPIDEMIA DE COVID-19. OBJETO QUE EXTRAPOLA A REPRESENTATIVIDADE DA ENTIDADE REQUERENTE. FRAÇÃO DE CATEGORIA ECONÔMICA. ILEGITIMIDADE ATIVA. AUSÊNCIA DE CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL RELEVANTE. VIOLAÇÃO DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE A UNIÃO E OS ESTADOS, DA LIVRE-INICIATIVA E DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. INOCORRÊNCIA. DECISÕES FUNDADAS NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E NA TEORIA DA IMPREVISÃO. PROPORCIONALIDADE. 1. Entidade de classe que representa apenas fração de categoria econômica não tem legitimidade ativa para questionar, em controle concentrado, norma que extrapole o seu âmbito de representatividade. Precedentes. 2. Não cabe arguição de descumprimento de preceito fundamental para apreciar inconstitucionalidade reflexa de ato quando a questão se reduzir ao exame de conformação à lei. Precedentes. 3. Não acarreta violação de preceito fundamental o conjunto de decisões que, em conformidade com previsões legais e com disposições constitucionais, concede descontos ou suspensões de pagamentos das mensalidades escolares em razão da substituição do ensino presencial por ensino a distância. 4. O estabelecimento de descontos gradativos nas mensalidades escolares em razão da substituição do ensino presencial por ensino a distância, decorrente da epidemia de Covid-19, não viola a competência da União para legislar sobre direito civil, os princípios da livre-iniciativa, da autonomia universitária ou da proporcionalidade. 5. Os princípios constitucionais da livre-iniciativa e da autonomia universitária hão de se compatibilizar com as normas de proteção e defesa do consumidor, por não serem absolutos. — Parecer pelo não conhecimento da arguição ou, caso conhecida, pela improcedência do pedido”. (eDOC 143)

Foram admitidos (eDOC 145), na condição de *amici curiae*, a Confederação Nacional dos estabelecimentos de Ensino (Cofenen – eDOC

ADPF 706 / DF

14) e a União Nacional dos Estudantes (UNE – eDOC 25).

O voto da relatora, Min. Rosa Weber, na votação na sessão virtual de 17.9.2021 a 24.9.2021, foi praticamente idêntico no mérito para ambas as ADPFs. Acompanharam-na os Ministros Alexandre de Moraes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Roberto Barroso, Luiz Fux e Nunes Marques.

Do mesmo modo, o Min. Edson Fachin abriu divergência para não conhecer e, caso vencido na preliminar, pela improcedência dos pedidos, sendo seguido pelo Min. Ricardo Lewandowski.

Pedi destaque do julgamento virtual para melhor debate em ambas as ADPFs.

Cumpra definir se os atos estatais questionados ofendem os preceitos fundamentais da competência privativa da União, do valor social da livre iniciativa, do ato jurídico perfeito, do princípio da igualdade, do direito à educação, da autonomia universitária e da legalidade.

3) Preliminares

3.1) Legitimidade ativa ad causam

Concordo com a relatora, no sentido de que a Associação das Universidades Particulares (ANUP) é parte legítima para ajuizar a presente ADPF, ao raciocínio de que a *“abrangência nacional da entidade foi demonstrada, uma vez que reúne universidades presentes na maioria das unidades federativas do Brasil”*, bem ainda haver pertinência temática entre os temas que são debatidos e seus objetivos institucionais. Rejeito tal preliminar também quanto à requerente da ADI 706.

3.2) Cabimento

Nesse ponto, registro que esta Corte tem se posicionado no sentido do cabimento de arguição de preceito fundamental contra decisões judiciais, desde que observado o princípio da subsidiariedade e

comprovado que tais pronunciamentos jurisdicionais, de forma reiterada, descumpriram os preceitos fundamentais da Constituição, com potencialidade de comprometimento da sua efetividade.

Nesse sentido, citem-se os seguintes precedentes:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS PROIBITIVOS DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS. RECICLAGEM DE PNEUS USADOS: AUSÊNCIA DE ELIMINAÇÃO TOTAL DE SEUS EFEITOS NOCIVOS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. COISA JULGADA COM CONTEÚDO EXECUTADO OU EXAURIDO: IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO. DECISÕES JUDICIAIS COM CONTEÚDO INDETERMINADO NO TEMPO: PROIBIÇÃO DE NOVOS EFEITOS A PARTIR DO JULGAMENTO. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Adequação da arguição pela correta indicação de preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição Brasileira) e a busca de desenvolvimento econômico sustentável: princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio interpretados e aplicados em harmonia com o do desenvolvimento social saudável. Multiplicidade de ações judiciais, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de insegurança jurídica acrescida da ausência de outro meio processual hábil para solucionar a polêmica pendente: observância do princípio da subsidiariedade. Cabimento da presente ação (...)”. (ADPF 101, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe 4.6.2012, grifo nosso)

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - ADMISSIBILIDADE - OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º) - JURISPRUDÊNCIA - POSSIBILIDADE DE AJUIZAMENTO DA ADPF QUANDO CONFIGURADA LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL PROVOCADA POR INTERPRETAÇÃO JUDICIAL (ADPF 33/PA e ADPF 144/DE, v.g.) - (...) - ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PROCEDENTE”. (ADPF 187, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 29.5.2014, grifo nosso)

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONCESSÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA. VALORES DEVIDOS. EXCLUSÃO DO REGIME DE PRECATÓRIO. LESÃO AOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS DA ISONOMIA, DA IMPESSOALIDADE E OFENSA AO DEVIDO PROCESSO CONSTITUCIONAL. ATRIBUIÇÃO DE EFEITO VINCULANTE À ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL SOBRE A MATÉRIA. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PROCEDENTE. 1. Apesar de ter sido dirimida a controvérsia judicial no julgamento do Recurso Extraordinário n. 889.173 (Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário virtual, DJe 14.8.2015), a decisão proferida em recurso extraordinário com repercussão geral não estanca, de forma ampla e imediata, situação de lesividade a preceito fundamental resultante de decisões judiciais: utilidade da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Necessidade de uso de precatórios no pagamento de dívidas da Fazenda Pública, independente de o débito ser proveniente de decisão concessiva de mandado de segurança, ressalvada a exceção prevista no § 3º do art. 100 da Constituição da República (obrigações definidas em leis como de pequeno valor). Precedentes. 3. Arguição de descumprimento de preceito

fundamental julgada procedente”. (ADPF 250, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 27.9.2019)

“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. SÚMULA 450 DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. ENUNCIADO DE CARÁTER NORMATIVO. CABIMENTO. PRECEDENTES. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ATENDIMENTO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE DÁ PROVIMENTO. I - Viabilidade da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada em face de enunciado de Súmula de Jurisprudência predominante editada pelo Tribunal Superior do Trabalho. **II – Atendimento ao princípio da subsidiariedade, uma vez que não há instrumento processual capaz de impugnar ações e recursos que serão obstados com base em preceito impositivo no âmbito da Justiça trabalhista.** III - Agravo regimental a que se dá provimento”. (ADPF 501 AgR, Redator p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 5.11.2020, grifo nosso)

Relembro, ainda, no sentido do cabimento de ADPF para impugnar bloco de decisões judiciais atentatória aos preceitos fundamentais os seguintes precedentes: ADPF 324 (terceirização da atividade-fim), Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 6.9.2019; ADPF 33, de minha relatoria, DJ 7.12.2005; ADPF 144, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 6.8.2008; ADPF 54, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 14.4.2012; ADPF 152, de minha relatoria, DJe 25.4.2018; e ADPF 323-MC, de minha relatoria, DJe 19.10.2016.

No caso em tela, está-se a atribuir a decisões judiciais o descumprimento de inúmeros preceitos fundamentais, sendo cabível a presente via para debate acerca da extensão desses pronunciamentos jurisdicionais que concedem descontos em mensalidades escolares, diante do quadro da atual pandemia de Sars-CoV-2.

Por outro lado, concordo com a relatora no sentido de que o pedido de declaração de inconstitucionalidade de atos administrativos e

ADPF 706 / DF

normativos apresenta-se genérico, sem olvidar que seria incabível a presente via para contestar projetos de lei, “em respeito à atividade legislativa”.

Os projetos de lei não ostentam positividade normativa hábil a atrair o conhecimento da ADPF, no ponto, por estar ainda em curso o processo legislativo, situando-se no plano de eventual controle preventivo de constitucionalidade, o qual é inadmissível no processo constitucional brasileiro.

Não é outro o entendimento desta Corte quanto ao tema:

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não. 2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança. 3. A

prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico. 4. Mandado de segurança indeferido". (MS 32.033, Redator p/ acórdão Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 18.2.2014)

Outrossim, debates sobre a constitucionalidade sobre leis estaduais devem ser discutidas em ADI tal como realizado nos seguintes precedentes: ADI 6.423, Redator p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJe 12.2.2021; ADI 6.435, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 19.3.2021; e ADI 6445, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 17.8.2021. Em todas essas oportunidades, esta Corte decidiu que haveria inconstitucionalidade formal em diplomas normativos estaduais que disciplinassem redução obrigatória e proporcional das mensalidades das redes privadas de ensino durante a atual pandemia, por ferirem o art. 22, I, da CF.

A existência de outro meio capaz de sanar a lesividade à ordem jurídico-constitucional afasta a utilização da ADPF (§1º do art. 4º da Lei 8.882/1999).

Sendo assim, no que se referem às preliminares, acompanho a relatora, conhecendo das ADPFs unicamente quanto às decisões judiciais.

4) Mérito

Citem-se as normas constitucionais tidas como violadas, na exata ordem sequencial:

“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:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

(...)

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

(...)

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

(...)

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

(...)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

(...)

IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação.

(...)

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

(...)

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”.

Quanto à violação ao princípio da legalidade, é oportuno lembrar que a Constituição de 1988, em seu art. 5º, II, traz incólume o princípio liberal de que somente em virtude de lei pode-se exigir obrigações dos cidadãos. Ao incorporar essa noção de lei, a Constituição brasileira torna explícita a intrínseca relação entre legalidade e liberdade. A lei é o instrumento que garante a liberdade.

A ideia expressa no dispositivo é a de que somente a lei pode criar regras jurídicas (*Rechtsgesetze*), no sentido de interferir na esfera jurídica dos indivíduos de forma inovadora. Toda novidade modificativa do ordenamento jurídico está reservada à lei.

É inegável, nesse sentido, o conteúdo material da expressão em virtude de lei na Constituição de 1988. A lei é a regra de direito

ADPF 706 / DF

(*Rechtssatz*) ou norma jurídica (*Rechtsnorm*) que tem por objeto a condição jurídica dos cidadãos, ou seja, que é capaz de interferir na esfera jurídica dos indivíduos, criando direitos e obrigações.

A lei deve ser igualmente geral e abstrata, uma disposição normativa válida em face de todos os indivíduos (de forma impessoal) e que regule todos os casos que nela se subsumam no presente e no futuro.

Trata-se também de um conceito material de lei como *ratio* e *ethos* do Estado de Direito, que leva em conta o conteúdo e a finalidade do ato legislativo, sua conformidade a princípios e valores compartilhados em sociedade, assim fortalecendo o necessário liame entre legalidade e legitimidade.

O termo lei não pode deixar de ser também entendido em seu sentido formal, como a norma produzida pelo órgão competente (parlamento) e segundo o processo legislativo previstos na Constituição. Tem relevância, nesse âmbito, o viés democrático do conceito de lei, como ato originado de um órgão de representação popular (expressão da vontade coletiva ou de uma *volonté generale*) legitimado democraticamente. A lei, segundo esse conceito democrático, é entendida como expressão da autodeterminação cidadã e de autogoverno da sociedade.

Quando a Constituição, em seu art. 5º, II, prescreve que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, por lei pode-se entender o conjunto do ordenamento jurídico (em sentido material), cujo fundamento de validade formal e material encontra-se precisamente na própria Constituição.

Traduzindo em outros termos, a Constituição diz que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa que não esteja previamente estabelecida na própria Constituição e nas normas jurídicas dela derivadas, cujo conteúdo seja inovador no ordenamento (*Rechtsgesetze*).

O princípio da legalidade, dessa forma, converte-se em princípio da constitucionalidade (Canotilho), subordinando toda a atividade estatal e privada à força normativa da Constituição.

ADPF 706 / DF

Em grave cenário de desarranjo econômico causado pela atual pandemia do Sars-CoV-2 (coronavírus), é fato incontestável que ocorreram rupturas de inúmeros paradigmas sanitários, sociais, econômicos e jurídicos.

Entre eles, vivenciamos, lamentavelmente, o aumento da pobreza e da desigualdade social. Estudo recente, divulgado no jornal Folha de São Paulo, informa que 1% da classe mais abastada economicamente equivale a mais de 50% da renda de toda a população nacional, concentração que aumentou exponencialmente na quadra vivenciada de descalabro das finanças públicas, com sucessivos *déficits* fiscais. (*Desigualdade cresce e 1% no topo da pirâmide do Brasil concentra metade da riqueza*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/06/desigualdade-cresce-e-1-no-topo-da-piramide-do-brasil-concentra-metade-da-riqueza.shtml>. Acesso em: 11.11.2021).

Entre as medidas legislativas adotadas em âmbito nacional, foi possível observar a concessão de auxílio emergencial aos mais desassistidos (Lei 13.982/2020); a manutenção dos empregos e renda (MP 936/2020, posteriormente convertida na Lei 14.020/2020); além do impedimento de realização de despejos por força de decisão judicial desta Corte (ADPF 828, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 7.6.2021), posteriormente sacramentada por força da Lei 14.216/2021, a saber:

“Art. 1º. Esta Lei estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender até 31 de dezembro de 2021 o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, para dispensar o locatário do pagamento de multa em caso de denúncia de locação de imóvel e para autorizar a realização de aditivo em contrato de locação por meio de correspondências eletrônicas ou de

aplicativos de mensagens.

Art. 2º. Ficam suspensos até 31 de dezembro de 2021 os efeitos de atos ou decisões judiciais, extrajudiciais ou administrativos, editados ou proferidos desde a vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, até 1 (um) ano após o seu término, que imponham a desocupação ou a remoção forçada coletiva de imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, que sirva de moradia ou que represente área produtiva pelo trabalho individual ou familiar”.

É bem verdade que houve a promulgação de *normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020*, inicialmente tratada na MP 934/2020, posteriormente convertida na Lei 14.040/2020, Cuidou esse diploma, entre outras questões, sobre a dispensa de cumprimento de carga horária mínima, todavia sem qualquer detalhamento sobre descontos ou interpretações abarcando a onerosidade excessiva nos contratos estudantis.

Sobre a matéria em debate, considero relevante destacar a recente legislação que determinou a suspensão de prazos prescricionais e decadenciais, além de propiciar a intervenção estatal em inúmeros contratos, tal como realizado pela Lei 14.010/2020, a saber:

“Art. 1º. Esta Lei institui normas de caráter transitório e emergencial para a regulação de relações jurídicas de Direito Privado em virtude da pandemia do coronavírus (Covid-19).

(...)

Art. 6º. As consequências decorrentes da pandemia do coronavírus (Covid-19) nas execuções dos contratos, incluídas as previstas no art. 393 do Código Civil, não terão efeitos jurídicos retroativos.

Art. 7º. Não se consideram fatos imprevisíveis, para os fins exclusivos dos arts. 317, 478, 479 e 480 do Código Civil, o aumento da inflação, a variação cambial, a desvalorização ou a

substituição do padrão monetário.

§ 1º. **As regras sobre revisão contratual previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e na Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, não se sujeitam ao disposto no caput deste artigo.**

§ 2º. Para os fins desta Lei, as normas de proteção ao consumidor não se aplicam às relações contratuais subordinadas ao Código Civil, incluindo aquelas estabelecidas exclusivamente entre empresas ou empresários". (grifo nosso)

Rememore-se que o veto presidencial aos arts. 6º e 7º, entre outros, foi derrubado pelo Congresso Nacional, deixando claro que *As consequências decorrentes da pandemia do coronavírus (Covid-19) nas execuções dos contratos, incluídas as previstas no art. 393 do Código Civil, não terão efeitos jurídicos retroativos.*

No âmbito consumerista (Lei 8.078/1990 – CDC), a novel legislação é clara em determinar que **não** se aplica a interpretação restritiva do art. 7º da Lei 14.010/2020 aos contratos submetidos ao Código de Defesa do Consumidor e à Lei de Locações (Lei 8.245/1991) .

É aqui que reside a principal divergência com a Ministra relatora: podem ser considerados *atos imprevisíveis, para os fins exclusivos dos arts. 317, 478, 479 e 480 do Código Civil, o aumento da inflação, a variação cambial, a desvalorização ou a substituição do padrão monetário, **no âmbito do CDC.*** Neste, vejamos o art. 6º, inciso V:

“Art. 6º. São direitos básicos do consumidor:

(...)

V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais **ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas**”. (grifo nosso)

A contrario sensu, a norma recentemente aprovada pelo poder legiferante (Lei 14.010/2020), após a derrubada dos vetos presidenciais, **registra que os efeitos futuros dos contratos consumeristas e locatícios,**

ADPF 706 / DF

firmados anteriormente, sofrerão os influxos das consequências jurídicas decorrentes da pandemia, entre elas a possibilidade de revisão judicial, em contratos de execução continuada, na situação de excessiva onerosidade derivada de acontecimentos extraordinários, com base na interpretação sistemática do art. 6º, V, do CDC c/c arts. 317, 478 e 479 do CC, *in verbis*, respectivamente:

“Art. 317. Quando, por motivos imprevisíveis, sobrevier desproporção manifesta entre o valor da prestação devida e o do momento de sua execução, poderá o juiz corrigi-lo, a pedido da parte, de modo que assegure, quanto possível, o valor real da prestação.

(...)

Art. 478. Nos contratos de execução continuada ou diferida, se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução do contrato. Os efeitos da sentença que a decretar retroagirão à data da citação.

Art. 479. A resolução poderá ser evitada, oferecendo-se o réu a modificar equitativamente as condições do contrato”.

Tal chancela estatal, sobre os atos judiciais ou legislativos, acerca da incidência sobre os efeitos futuros de contratos anteriores, em situações consequenciais por todos sentida, é chamada de teoria da retroatividade mínima, a qual é sabidamente acolhida pela doutrina e jurisprudência pátrias, não havendo qualquer violação à garantia do ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, da CF).

Sobre o tema, tive oportunidade de registrar em sede doutrinária que:

“No conhecido voto proferido na ADI 493 destaca Moreira Alves a lição de Mattos Peixoto sobre os três graus de retroatividade – máxima, média e mínima:

‘Dá-se a retroatividade máxima (também chamada

restitutória, porque em geral restitui as partes ao 'status quo ante'), quando a lei nova ataca a coisa julgada e os fatos consumados (transação, pagamento, prescrição). Tal é a decretal de Alexandre III que, em ódio à usura, mandou os credores restituírem os juros recebidos. À mesma categoria pertence a célebre lei francesa de 2 de novembro de 1793 (12 brumário do ano II), na parte em que anulou e mandou refazer as partilhas já julgadas, para os filhos naturais serem admitidos à herança dos pais, desde 14 de julho de 1789. A carta de 10 de novembro de 1937, artigo 95, parágrafo único, previa a aplicação da retroatividade máxima, porquanto dava ao Parlamento a atribuição de rever decisões judiciais, sem excetuar as passadas em julgado, que declarassem inconstitucional uma lei.

A retroatividade é média quando a lei nova atinge os efeitos pendentes de ato jurídico verificados antes dela, exemplo: uma lei que limitasse a taxa de juros e fosse aplicada aos vencidos e não pagos.

Enfim a retroatividade é mínima (também chamada temperada ou mitigada), quando a lei nova atinge apenas os efeitos dos atos anteriores produzidos após a data em que ela entra em vigor. Tal é, no direito romano, a lei de Justiniano (C. 4, 32, 'de usuris', 26, 2 e 27 pr.), que, corroborando disposições legislativas anteriores, reduziu a taxa dos juros vencidos após a data da sua obrigatoriedade. Outro exemplo: o Decreto-Lei n. 22.626, de 7 de abril de 1933, que reduziu a taxa de juros e se aplicou, 'a partir da sua data, aos contratos existentes, inclusive aos ajuizados (art. 3º).'

A doutrina portuguesa moderna também adota a distinção da retroatividade em três graus:

a) A retroatividade de grau máximo seria aquela em que a lei nova nem sequer respeitasse as situações definitivamente decididas por sentença transitada em julgado ou por qualquer

outro título equivalente (sentença arbitral homologada, transação etc.) ou aquelas causas em que o direito de ação já havia caducado. Ou seja, não seriam respeitadas as *causae finitae*.

b) Na lição de Baptista de Machado, o segundo caso, que podemos chamar de retroatividade média, está representado por aquela situação que, 'respeitando embora as *causae finitae*, não se detém sequer perante efeitos jurídicos já produzidos no passado, mas que não chegaram a ser objecto de uma decisão judicial, nem foram cobertos ou consolidados por um título equivalente'; nesse sentido, observa-se que tal retroatividade viria a se verificar se, v. g., uma lei nova viesse a reduzir a taxa legal de juros máximos e estabelecesse a sua aplicação retroativa em termos de obrigar a restituir os próprios juros vencidos sob a lei anterior (e em face desta perfeitamente legais).

c) Finalmente, mencione-se a também chamada retroatividade mínima ou normal, que respeita os efeitos de direito já produzidos pela situação jurídica sob a lei anterior; 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.

No Brasil, situação exemplificativa parece ter ocorrido com a redução dos juros do Financiamento Estudantil (Fies) à taxa fixada pelo Conselho Monetário Nacional, operada pela Lei n. 12.202/2010, com incidência retroativa sobre o saldo devedor dos contratos formalizados anteriormente.

Tal como destaca Baptista Machado, o desenvolvimento da doutrina sobre a aplicação da lei no tempo acaba por revelar especificidades do 'estatuto contratual' em face do 'estatuto legal'. Enquanto este tem pretensão de aplicação imediata, aqueloutro estaria, em princípio, submetido à lei vigente no

momento de sua conclusão, a qual seria competente para regê-lo até a extinção da relação contratual”. (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 399/401)

E também tem o beneplácito desta Corte:

“APLICAÇÕES EM CERTIFICADOS DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS COM VALOR DE RESGATE PRÉ-FIXADO - CDB. DL 2.335 DE 12.6.1987 (CONGELAMENTO DE PREÇOS E SALÁRIOS POR 90 DIAS). **PLANO BRESSER. DEFLAÇÃO. TABLITA. APLICAÇÃO IMEDIATA.** ALTERAÇÃO DE PADRÃO MONETÁRIO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ATO JURÍDICO PERFEITO. O plano Bresser representou alteração profunda nos rumos da economia e mudança do padrão monetário do país. Os contratos fixados anteriormente ao plano incorporavam as expectativas inflacionárias e, por isso, estipulavam formas de reajuste de valor nominal. O congelamento importou em quebra radical das expectativas inflacionárias e, por consequência, em desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos. **A manutenção íntegra dos pactos importaria em assegurar ganhos reais não compatíveis com a vontade que deu origem aos contratos. A tablita representou a consequência necessária do congelamento como instrumento para se manter a neutralidade distributiva do choque na economia.** O decreto-lei, ao contrário de desrespeitar, prestigiou o princípio da proteção do ato jurídico perfeito (art. 5º XXXVI, da CF) **ao reequilibrar o contrato e devolver a igualdade entre as partes contratantes**”. (RE 141.190, Redator p/ acórdão Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, DJ 26.5.2006, grifo nosso)

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **TABELA DE DEFLAÇÃO (TABLITA). APLICAÇÃO A CONTRATOS EM CURSO. LEGITIMIDADE. ORIENTAÇÃO DO STF.** 1. Não trouxe a parte agravante qualquer argumento capaz de infirmar

a orientação desta Corte, no sentido da constitucionalidade da aplicação de tabela de deflação (tablita) aos contratos em curso, considerados os postulados do direito adquirido e do ato jurídico perfeito. 2. Precedente: RE 141.190, redator para o acórdão Min. Nelson Jobim. 3. Agravo regimental improvido”. (RE 229.639 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 31.3.2006, grifo nosso)

“**TABLITA. PLANO CRUZADO. REGRA DE DEFLAÇÃO DO DECRETO-LEI 2.284/86. PRINCÍPIOS DO DIREITO ADQUIRIDO, DO ATO JURÍDICO PERFEITO E DA COISA JULGADA.** ALTERAÇÃO DE PADRÃO MONETÁRIO. 1. No julgamento do RE 141.190, o plenário do STF entendeu que o fator de deflação veio a preservar o equilíbrio econômico-financeiro inicial dos contratos, diante da súbita interrupção do processo inflacionário. **A manutenção dos contratos então vigentes - que traziam embutida a tendência inflacionária - importaria em ganhos irreais, desiguais e incompatíveis com o pacto firmado entre as partes antes da alteração radical do ambiente monetário e econômico.** 2. Também por isso se confirmou a tese de que normas de ordem pública que instituem novo padrão monetário têm aplicação imediata em relação aos contratos em curso como forma de reequilibrar a relação jurídica antes estabelecida. 3. O Plano Funaro (Cruzado) também representou mudança de padrão monetário e alteração profunda dos rumos econômicos do país e, por isso, a esse plano econômico também se aplica a jurisprudência assentada no julgamento do RE 141.190. Negado provimento ao recurso”. (RE 136.901, Redator p/ acórdão Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, DJ 2.6.2006, grifo nosso)

“**CONSTITUCIONAL. FATOR DE DEFLAÇÃO (TABLITA). Art. 27 da Lei 8.177/91. APLICAÇÃO IMEDIATA AOS CONTRATOS EM CURSO.** I - O STF, ao julgar o RE 164.836/MG, reafirmou o entendimento estabelecido no

juízo do RE 141.190/SP e considerou legítima a incidência imediata do art. 27 da Lei 8.177/91, que trata do fator de deflação (tablita), aos contratos em curso. II - Agravo regimental improvido”. (RE 251.682 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJ 17.11.2006, grifo nosso)

“CONSTITUCIONAL. DIREITO ECONÔMICO. FATOR DE DEFLAÇÃO. ‘TABLITA’. LEI n. 8.177/91. ART. 27. APLICAÇÃO IMEDIATA. REEXAME DE PROVAS E FATOS. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. A aplicação do art. 27 da Lei n. 8.177/91 não ofende a Constituição da República, podendo, perfeitamente, ser aplicado aos contratos em curso”. (AI 583.551 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe 3.8.2007, grifo nosso)

“Agravo regimental no recurso extraordinário. Negativa de prestação jurisdicional. Não ocorrência. Tabela de deflação. Aplicabilidade imediata. Constitucionalidade. Precedentes. 1. A jurisdição foi prestada pelo Tribunal de origem mediante decisão suficientemente fundamentada. 2. O acórdão recorrido decidiu em consonância com a jurisprudência desta Corte no sentido da imediata aplicabilidade do art. 8º do Decreto-lei nº 2.284/86, por se tratar de norma de ordem pública. 3. Este Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que aplicação da tabela de deflação (tablita) não viola a Constituição da República, não havendo que se falar, portanto, em ofensa ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido. 4. Agravo regimental não provido”. (RE 387.270 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 29.11.2011, grifo nosso)

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CIVIL E TRIBUTÁRIO. OBRIGAÇÕES. CONTRATOS. TABLITA. REGRA DE DEFLAÇÃO. DECRETOS-LEI 2.335/87 E 2.342/87. APLICAÇÃO. PRINCÍPIOS DO DIREITO ADQUIRIDO, DO

ATO JURÍDICO PERFEITO E DA COISA JULGADA. ALTERAÇÃO DE PADRÃO MONETÁRIO. TESE SEDIMENTADA PELO STF. 1. O fator de deflação teve como escopo preservar o equilíbrio econômico-financeiro inicial dos contratos, diante da súbita interrupção do processo inflacionário. 2. Ademais, no que pertine aos contratos em curso, as normas de ordem pública instituidoras de novo padrão monetário são de aplicação imediata, haja vista a necessidade de reequilibrar-se a relação jurídica anteriormente estabelecida. Precedentes: RE nº 136.901, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Relator p/ Acórdão: Min. NELSON JOBIM, Tribunal Pleno, DJ 02-06-2006; RE 141190, Relator: Min. ILMAR GALVÃO, Relator p/ Acórdão: Min. NELSON JOBIM, Tribunal Pleno, DJ 26-05-2006. (...) 4. Agravo Regimental a que se nega provimento”. (RE 289.912 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 21.2.2013, grifo nosso)

Nesses casos envolvendo a aplicação do Decreto-Lei 2.335, de 12.6.1987 (fator de deflação – Tablita), entendeu esta Corte que a nova legislação aplicar-se-ia aos contratos em curso, tendo em vista a necessidade de se “*reequilibrar o contrato e devolver a igualdade entre as partes contratantes*”.

Naquela oportunidade, operou-se uma revisão legal de contratos em curso, devendo ser atraídas as mesmas consequências para a revisão judicial em tela, por força da teoria da imprevisão frente ao cenário socioeconômico advindo da crise sanitária em curso, diante da Lei 14.010/2020.

Ainda que assim não o fosse, frise-se que o art. 6º, V, do CDC (vacatio legis finalizada em 11.3.1991) e arts. 317, 478 e 479 do CC de 2002 (vacatio legis finalizada em 11.1.2003) já estavam em vigor anteriormente à pactuação dos atuais contratos educacionais.

Quando qualquer Tribunal colegiado negar vigência a tais normas, sem expressamente declará-las inconstitucionais, equivale à inconstitucionalidade do próprio pronunciamento jurisdicional, na linha da súmula vinculante 10 desta Corte:

“Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, afasta sua incidência, no todo ou em parte”.

In casu, as partes requerentes das ADPFs intentam, de fato, rediscutir os limites do que, doutrinária e jurisprudencialmente, possa ser considerado como substrato fático-jurídico para aplicação da teoria da imprevisão contratual, tal como se percebe do seguinte trecho:

“Não há onerosidade excessiva se os custos e os preços dos serviços não mudam e, diante desse quadro, quando o Estado Juiz impõe pagamentos por serviços que não cobrem seus custos básicos responsabiliza desproporcionalmente as IES por uma situação de crise social generalizada”. (ADPF 706)

Considerando todas essas nuances e sobressaltos econômicos, sociais e jurídicos que advieram com a pandemia de Covid-19, com todas as vênias à relatora e àqueles que a acompanharam, não é possível, com base em parâmetros tão abertos e de difícil comprovação fática, adentrar em tema de restrição de cognição ampla e casuística, em sede ordinária individual ou coletiva, atingindo cada demanda consumerista em curso e contrariando o art. 6º e o §1º do art. 7º, ambos da Lei 14.010/2020, além do disposto no art. 5º, inciso XXXII e art. 170, IV, da CF, *in litteris*, respectivamente:

“Art. 5º. Omissis.

(...)

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

(...)

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:

(...)

V - defesa do consumidor”.

Tais normas foram conformadas por meio do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990). A constitucionalidade da submissão dos contratos bancários a esse microsistema coletivo restou consagrada como constitucional por esta Corte na ADI 2.591. *Ex vi*:

“CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 5º, XXXII, DA CB/88. ART. 170, V, DA CB/88. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. SUJEIÇÃO DELAS AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, EXCLUÍDAS DE SUA ABRANGÊNCIA A DEFINIÇÃO DO CUSTO DAS OPERAÇÕES ATIVAS E A REMUNERAÇÃO DAS OPERAÇÕES PASSIVAS PRATICADAS NA EXPLORAÇÃO DA INTERMEDIÇÃO DE DINHEIRO NA ECONOMIA [ART. 3º, § 2º, DO CDC]. MOEDA E TAXA DE JUROS. DEVER-PODER DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. SUJEIÇÃO AO CÓDIGO CIVIL. 1. As instituições financeiras estão, todas elas, alcançadas pela incidência das normas veiculadas pelo Código de Defesa do Consumidor. 2. ‘Consumidor’, para os efeitos do Código de Defesa do Consumidor, é toda pessoa física ou jurídica que utiliza, como destinatário final, atividade bancária, financeira e de crédito. 3. O preceito veiculado pelo art. 3º, § 2º, do Código de Defesa do Consumidor deve ser interpretado em coerência com a Constituição, o que importa em que o custo das operações ativas e a remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras na exploração da intermediação de dinheiro na economia estejam excluídas da sua abrangência. 4. Ao Conselho Monetário Nacional incumbe a fixação, desde a perspectiva macroeconômica, da taxa base de juros praticável no mercado financeiro. 5. O Banco Central do Brasil está vinculado pelo dever-poder de fiscalizar as instituições financeiras, em especial na estipulação contratual das taxas de

juros por elas praticadas no desempenho da intermediação de dinheiro na economia. 6. Ação direta julgada improcedente, afastando-se a exegese que submete às normas do Código de Defesa do Consumidor [Lei n. 8.078/90] a definição do custo das operações ativas e da remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras no desempenho da intermediação de dinheiro na economia, **sem prejuízo** do controle, pelo Banco Central do Brasil, e **do controle e revisão, pelo Poder Judiciário, nos termos do disposto no Código Civil, em cada caso, de eventual abusividade, onerosidade excessiva** ou outras distorções na composição contratual da taxa de juros. ART. 192, DA CB/88. NORMA-OBJETIVO. EXIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR EXCLUSIVAMENTE PARA A REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO. 7. O preceito veiculado pelo art. 192 da Constituição do Brasil consubstancia norma-objetivo que estabelece os fins a serem perseguidos pelo sistema financeiro nacional, a promoção do desenvolvimento equilibrado do País e a realização dos interesses da coletividade. 8. A exigência de lei complementar veiculada pelo art. 192 da Constituição abrange exclusivamente a regulamentação da estrutura do sistema financeiro. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. ART. 4º, VIII, DA LEI N. 4.595/64. CAPACIDADE NORMATIVA ATINENTE À CONSTITUIÇÃO, FUNCIONAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. ILEGALIDADE DE RESOLUÇÕES QUE EXCEDEM ESSA MATÉRIA. 9. O Conselho Monetário Nacional é titular de capacidade normativa - a chamada capacidade normativa de conjuntura - no exercício da qual lhe incumbe regular, além da constituição e fiscalização, o funcionamento das instituições financeiras, isto é, o desempenho de suas atividades no plano do sistema financeiro. 10. Tudo o quanto exceda esse desempenho não pode ser objeto de regulação por ato normativo produzido pelo Conselho Monetário Nacional. 11. A produção de atos normativos pelo Conselho Monetário Nacional, quando não respeitem ao funcionamento das instituições financeiras, é

abusiva, consubstanciando afronta à legalidade”. (ADI 2.591, Redator p/ acórdão Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 29.9.2006, grifo nosso)

Nesse precedente, o direito de revisão dos contratos em caso de onerosidade excessiva foi assegurado ao consumidor, tal como previsto no art. 6º, V, do CDC, como corolário do art. 5º, XXXII e do art. 170, V, da CF.

Por sua vez, os direitos básicos consumeristas estão disciplinados da seguinte forma no CDC:

“Art. 6º. São direitos básicos do consumidor:

(...)

VI - **a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais** e morais, **individuais, coletivos** e difusos;

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

VIII - **a facilitação da defesa de seus direitos**, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências”. (grifo nosso)

Data maxima venia, tenho que as condicionantes/teses fixadas pela relatora conflitam com essa efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais individuais e coletivos dos consumidores, indo na contramão da facilitação da defesa de seus direitos. Eis aquelas explicitadas pela Min. Rosa Weber:

“2. Para a caracterização da vulnerabilidade econômica e da onerosidade excessiva em contratos de prestação de serviços educacionais de nível superior em razão da pandemia, é imprescindível a apreciação: (i) das características do curso; (ii)

das atividades oferecidas de forma remota; (iii) da carga horária mantida; (iv) das formas de avaliação; (v) da possibilidade de participação efetiva do aluno nas atividades de ensino; (vi) dos custos advindos de eventual transposição do ensino para a via remota eletrônica; (vii) do investimento financeiro em plataformas de educação remota, em capacitação de docentes e em outros métodos de aprendizagem ativa e inovadora que respeitem o isolamento social requerido para minorar a propagação viral; (viii) da alteração relevante dos custos dos serviços de educação prestados; (ix) da existência de cronograma de reposição de atividades práticas; (x) da perda do padrão aquisitivo da(o) aluna(o) ou responsável em razão dos efeitos da pandemia; (xi) da existência de tentativa de solução conciliatória extrajudicial”.

A concessão de desconto linear, em determinada circunstância fática (idêntico/semelhante curso em mesma instituição de ensino) pode se adequar ao caso concreto; ao passo que a obrigatoriedade de serem analisadas circunstâncias que onerem a parte consumerista, pode, em algumas circunstâncias, significar a negativa de acesso jurisdicional justo e adequado à defesa do consumidor.

A própria requerente da ADPF 713 aponta que há *decisões judiciais prolatadas em ações individuais e coletivas [que] aplicam percentuais de 15%, 30%, 50%*, apesar de entender que não existiriam “*parâmetros técnicos para chegar a tal conclusão*”.

Exigir que sejam sopesadas diversas análises circunstanciais, pormenorizadamente estipuladas nesta via, é praticamente inviabilizar o deferimento de pleitos de revisão, mormente ao exigir que sejam apreciadas, entre aquelas: os custos advindos de eventual transposição do ensino para a via remota eletrônica; o investimento financeiro em plataformas de educação remota, em capacitação de docentes e em outros métodos de aprendizagem ativa e inovadora que respeitem o isolamento social requerido para minorar a propagação viral; a alteração relevante dos custos dos serviços de educação prestados; e a existência de cronograma de reposição de atividades práticas.

ADPF 706 / DF

É cediço que a liberdade de acesso à jurisdição deve ser ressignificada para a proteção contra as exigências desproporcionais comprobatórias para o exercício de tal mister.

De nada adianta asseverar que é livre o acesso ao Poder Judiciário se, para efeito de juízo de delibação liminar ou final do pedido, estipulam-se exigências/condições de difícil demonstração, praticamente inviabilizando ou tolhendo o exercício daquela via jurisdicional.

Isso porque, a profusão de possibilidades fático-jurídicas que podem emergir de decisões, em demandas individuais e coletivas, não permite a fixação de condicionantes com viés objetivo-normativo, realizadas aprioristicamente pelo Poder Judiciário.

Essa análise deve ser casuística e sem amarras pré-concebidas pelo próprio órgão estatal incumbido de interpretar as normas constitucionais, seja de forma linear ou através de parâmetros demasiadamente abertos e de difícil comprovação fática.

Como exigir de um estudante ou colegitimado coletivo a comprovação documental de diversos fatores de que não possui conhecimento ou acesso à informação?

Isso sem contar a consequência da aplicação das teses propostas, qual seja, de que a análise de seu pleito liminar e/ou final depende(m) da análise subjetiva de diversos fatores, tais como: (i) características do curso; (ii) das atividades oferecidas de forma remota; (iii) da carga horária mantida; (iv) das formas de avaliação; (v) da possibilidade de participação efetiva do aluno nas atividades de ensino; (vi) dos custos advindos de eventual transposição do ensino para a via remota eletrônica; (vii) do investimento financeiro em plataformas de educação remota, em capacitação de docentes e em outros métodos de aprendizagem ativa e inovadora que respeitem o isolamento social requerido para minorar a propagação viral; (viii) da alteração relevante dos custos dos serviços de educação prestados; (ix) da existência de cronograma de reposição de atividades práticas.

Uma reflexão se impõe: vamos onerar a carga probatória das partes para que sejam debatidas essas questões, em detrimento da proteção ao

ADPF 706 / DF

consumidor, alargando a discussão para causa de pedir não contemplada originalmente? Ou vamos presumir que os juízes invertem o ônus probatório (art. 6º, VIII, do CDC) e, caso não sejam comprovadas, pela instituição de ensino, todas essas condicionantes, o pleito deve ser julgado favoravelmente ao consumidor?

Se for assim, é melhor que não adentremos em especificidades e deixemos para as instâncias ordinárias debaterem melhor essas consequências da teoria da imprevisibilidade. Ou, em *obter dictum*, digamos que tais condicionantes são uma linha de defesa das instituições de ensino.

Essas balizas, com as mais respeitadas vênias, ultrapassam os limites propostos para a presente via, a qual deveria, *in casu*, limitar-se a conferir a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de determinada interpretação jurisdicional conferida em sede de cognição exauriente.

Na verdade, o verdadeiro intento das ADPFs é redefinir o que se enquadraria no conceito da teoria da imprevisão nos contratos educacionais – presente a situação da pandemia –, restringindo seu âmbito normativo, ao largo da Lei 14.010/2020, do Código de Defesa do Consumidor e do Código Civil. Eis a alegação do requerente da ADPF 706:

“Todos os fundamentos utilizados nas decisões judiciais, sejam as leis estaduais que determinam os descontos compulsórios, o CDC ou o princípio do equilíbrio contratual ofendem diretamente os preceitos fundamentais aqui elencados e colocam em risco inclusive os alunos diante do propalado *crash* no sistema educacional superior”. (eDOC 1, p. 29 da ADPF 706)

Referendar tal raciocínio equivale, por via oblíqua (sem declaração de inconstitucionalidade expressa), afastar a aplicação do art. 6º, V, do CDC; dos arts. 317, 478 e 479 do CC; e dos arts. 6º e 7º, § 1º, da Lei 14.010/2020, ou restringi-los a situações de difícil comprovação, o que se revela de todo inadmissível.

O poder de limitar a cognição judicial ou condicioná-la deve estar jungido à esfera legislativa e, em sede jurisdicional, ao espectro do juízo *in concreto* da proporcionalidade, ou seja, sempre examinada à luz do caso concreto, jamais fixada abstratamente, além de atingir demandas já em curso perante o Poder Judiciário, de forma retroativa.

Não é outro o posicionamento desta Corte, conforme se observa do seguinte precedente:

“PODER DE CAUTELA - JUDICIÁRIO. Além de resultar da cláusula de acesso para evitar lesão a direito - parte final do inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal -, o poder de cautela, mediante o implemento de liminar, é insito ao Judiciário. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - SUBSIDIARIEDADE. Ante a natureza excepcional da arguição de descumprimento de preceito fundamental, o cabimento pressupõe a inexistência de outro meio judicial para afastar lesão decorrente de ato do Poder Público - gênero. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - LIMINAR - INSUBSISTÊNCIA. Uma vez assentada a inadequação da arguição de descumprimento de preceito fundamental, fica prejudicado o exame da medida acauteladora deferida”. (ADPF 172 MC-REF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 21.8.2009, grifo nosso)

No julgamento da ADI 6.445, o voto condutor do acórdão, Min. Dias Toffoli, ao reconhecer a inconstitucionalidade formal de lei estadual paraense, que concedia desconto mínimo das mensalidades escolares, assim se manifestou quanto à onerosidade excessiva envolvendo os contratos de prestação de serviço estudantis:

“Registre-se que eventos extraordinários e imprevisíveis que possam vir a causar um desequilíbrio na execução dos contratos, como é o caso da pandemia de COVID-19, encontram disciplina no Código Civil, no qual constam dispositivos que

visam evitar a onerosidade excessiva a qualquer dos contratantes:

‘Art. 478. Nos contratos de execução continuada ou diferida, se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução do contrato. Os efeitos da sentença que a decretar retroagirão à data da citação.

Art. 479. A resolução poderá ser evitada, oferecendo-se o réu a modificar equitativamente as condições do contrato.

Art. 480. Se no contrato as obrigações couberem a apenas uma das partes, poderá ela pleitear que a sua prestação seja reduzida, ou alterado o modo de executá-la, a fim de evitar a onerosidade excessiva.

(...)

Analisada a questão sob o pálio da competência concorrente, vê-se que a União exerceu a competência para estabelecer normas gerais no âmbito da defesa do consumidor, como se extrai da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor, no qual consta ser direito básico ‘a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas’ (art. 6º, inciso V).

Nesse sentido, a lei do Estado do Pará vai de encontro ao regramento federal acerca da revisão de cláusulas contratuais no âmbito consumerista, pois tolheu a possibilidade de revisão de cada contrato de prestação de serviços educacionais ao estabelecer a obrigatoriedade de desconto nas mensalidades de forma indistinta.

Observe-se, ademais, que a União estabeleceu, mediante a Lei Federal nº 14.010, de 10 de junho de 2020, um regime jurídico emergencial e transitório referente às relações jurídicas de direito privado no período da pandemia do

coronavírus, disciplinando expressamente, em capítulo próprio, a resilição, a resolução e a revisão dos contratos, abordando, inclusive, as relações de consumo". (trechos do voto condutor na ADI 6.445, Redator p/ acórdão Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 17.8.2021, grifo nosso)

Não custa enaltecer que existem inúmeros projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, com o intuito de normatizarem essa relação jurídico-consumerista estudantil.

Para tanto, cite-se o Projeto de Lei 1.183/2020, voltado aos colégios, faculdades particulares e cursos técnicos, propõe a concessão de "desconto de, no mínimo, 50% do valor pago atualmente nos cursos presenciais no período de combate ao novo coronavírus". (Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/650223-projeto-concede-desconto-de-50-nas-mensalidades-escolares-durante-suspensao-de-aulas-presenciais/>. Acesso em 11.11.2021)

Há outras propostas legislativas que foram apresentadas: PL 1119/2020; PL 2672/2020; PL 2781/2020; PL 1183/2020; PL 1356/2020 ; PL 1454/2020 ;, PL 2728/2020 ; PL 2987/2020 ; PL 1294/2020; PL 1486/2020; PL 1496/2020; PL 1501/2020; PL 1516/2020 ; PL 1724/2020; PL 1742/2020; PL 1909/2020; PL 1923/2020; PL 4846/2020; PL 2004/2020; PL 2049/2020; PL 2282/2020; PL 2371/2020 ; PL 2229/2020; PL 2259/2020; PL 2274/2020; PL 3322/2020; PL 4348/2020; PL 3200/2020; PL 3204/2020; PL 2382/2020; PL 3652/2020.

Existem cerca de 31 (trinta e uma) proposições parlamentares que foram pensadas ao Projeto de Lei 1.108/2020, de autoria de alguns deputados do PSB: Deputados Felipe Carreras, Luciano Ducci, Cássio Andrade e Denis Bezerra.

Até que sobrevenha essa normatização específica legislativa, penso que o poder de cognição judicial dos magistrados deve ser aferido à luz do caso concreto e das situações jurídicas postas à apreciação judicial de forma individualizada ou coletiva (em se tratando de uma mesma instituição de ensino), na forma das legislações em curso (art. 6º, V, do CDC c/c arts. 317, 478 e 479 do CC; art. 6º e o §1º do art. 7º, da Lei

14.010/2020; ou outros diplomas posteriormente editados), sob pena de se inviabilizar o próprio exercício de demandar judicialmente.

Diante desse raciocínio, limito-me a divergir da conclusão do voto de Sua Excelência, assentando tão somente a inconstitucionalidade das interpretações judiciais que, **sem análise da exegese do art. 6º, V, do CDC, dos arts. 317, 478 e 479 do CC ou dos arts. 6º e 7º, § 1º, da Lei 14.010/2020**, determinam às instituições de ensino superior a concessão de descontos lineares nas contraprestações dos contratos educacionais, desconsiderando as peculiaridades dos efeitos da crise pandêmica em ambas as partes contratuais envolvidas na lide, sem realizar qualquer outra especificação.

Ao meu sentir, a revisão pela via da ADPF de decisões judiciais que, na análise de casos concretos, decidem acerca dos pressupostos fáticos da teoria da imprevisibilidade na relação jurídico-contratual consumerista, requer uma postura de autocontenção judicial, quer se debata os limites da novel legislação realizada pelo Poder Legislativo (Lei 14.010/2020), quer se observe a complexidade inerente ao tema.

Esta Corte tem reforçado, em demandas anômalas, a necessidade de observância das diretrizes da Lei 14.010/2020, no que se refere à redução das mensalidades, na rede privada de ensino, durante a pandemia Covid-19, tal como se extrai do seguinte aresto:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 17.208/2020 DO ESTADO DO CEARÁ. **REDUÇÃO OBRIGATÓRIA E PROPORCIONAL DAS MENSALIDADES NA REDE PRIVADA DE ENSINO DURANTE O PLANO DE CONTINGÊNCIA DA COVID-19.** COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL (ART. 22, I, DA CF). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito.

Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 17.208/2020 do Estado do Ceará, ao determinar a redução obrigatória e proporcional das mensalidades na rede privada de ensino durante o Plano de Contingência da COVID-19, viola a competência da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I, CF), por se tratar de norma abstrata sobre direito civil, afastando-se da competência concorrente dos estados para editar normas sobre responsabilidade por danos aos consumidores (art. 24, V, CF). **4. Efeitos jurídicos da Pandemia COVID-19 sobre os negócios jurídicos privados, inclusive decorrentes de relações de consumo, foram tratados pela Lei 14.010/2020, que estabeleceu o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do Coronavírus (Covid-19),** reduzindo o espaço de competência complementar dos Estados, ausente previsão geral de modificação dos contratos de prestação de serviços educacionais. 4. Ação direta julgada procedente”. (ADI 6.423, Redator p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 12.2.2021, grifo nosso)

Ademais, a tarefa de interpretar os limites semânticos das normas infraconstitucionais é incumbência do Superior Tribunal de Justiça, razão pela qual as dissonâncias jurisprudenciais entre os Tribunais brasileiros, destacadas na peça inicial da ADPF 706, deve ser sanada pelas vias recursais apropriadas perante àquele foro competente, ressalvada, evidentemente, a análise constitucional, tal como realizado por esta Corte em inúmeras ADIs que debatiam leis estaduais.

Ao fim, é indubitável que possibilitar o acesso às vias autocompositivas deve ser incentivada como medida de desjudicialização e melhoria da prestação jurisdicional.

Todavia, esse fomento não pode ser considerado como entrave para o ajuizamento e/ou restrição de análise judicial de demanda individual ou coletiva quando, por outros meios, houver informação sobre a impossibilidade de negociação extrajudicial com a instituição de ensino em situações semelhantes, sob pena de inviabilizar o próprio acesso à jurisdição. Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §§ 1º A 4º DO ART. 625-D DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO - CLT, ACRESCIDO PELA LEI N. 9.958, DE 12.1.2000. COMISSÃO DE CONCILIAÇÃO PRÉVIA - CCP. SUPOSTA OBRIGATORIEDADE DE ANTECEDENTE SUBMISSÃO DO PLEITO TRABALHISTA À COMISSÃO PARA POSTERIOR AJUIZAMENTO DE RECLAMAÇÃO TRABALHISTA. INTERPRETAÇÃO PELA QUAL SE PERMITE A SUBMISSÃO FACULTATIVAMENTE. GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA. INC. XXXV DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DAR INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO AOS §§ 1º A 4º DO ART. 652-D DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO - CLT. 1. O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido, em obediência ao inc. XXXV do art. 5º da Constituição da República, a desnecessidade de prévio cumprimento de requisitos desproporcionais ou inviabilizadores da submissão de pleito ao Poder Judiciário. 2. Contrária a Constituição interpretação do previsto no art. 625-D e parágrafos da Consolidação das Leis do Trabalho pelo qual se reconhecesse a submissão da pretensão à Comissão de Conciliação Prévia como requisito para ajuizamento de reclamação trabalhista. Interpretação conforme a Constituição da norma. 3. Art. 625-D e parágrafos da Consolidação das Leis do Trabalho: a legitimidade desse meio alternativo de

resolução de conflitos baseia-se na consensualidade, sendo importante instrumento para o acesso à ordem jurídica justa, devendo ser estimulada, não consubstanciando, todavia, requisito essencial para o ajuizamento de reclamações trabalhistas. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme a Constituição aos §§ 1º a 4º do art. 625-D da Consolidação das Leis do Trabalho, no sentido de assentar que a Comissão de Conciliação Prévia constitui meio legítimo, mas não obrigatório de solução de conflitos, permanecendo o acesso à Justiça resguardado para todos os que venham a ajuizar demanda diretamente ao órgão judiciário competente”. (ADI 2.139, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 19.2.2019, grifo nosso)

Explicitate-se, a título argumentativo, que o acesso aos métodos autocompositivos deve ser incentivada pelo aparelho estatal, inclusive como forma de “acesso à ordem jurídica justa”, nas palavras do Prof. Kazuo Watanabe.

Entretanto, esse reforço autocompositivo – que é bem vindo – não pode ser compreendido como limitador/inibidor do acesso à jurisdição, impedindo ingresso ou análise judicial caso não haja comprovação prévia de ausência de tentativa de solução extrajudicial (mediação, conciliação, negociação etc.).

5) Voto

Ante o exposto, voto pelo conhecimento em parte das ADPFs e, nessa extensão, pela procedência, em parte, dos pedidos apenas para assentar a inconstitucionalidade das interpretações judiciais que, sem análise da exegese do art. 6º, V, do CDC, dos arts. 317, 478 e 479 do CC ou dos arts. 6º e 7º, § 1º, da Lei 14.010/2020, determinam às instituições de ensino superior a concessão de descontos lineares nas contraprestações dos contratos educacionais, desconsiderando as peculiaridades dos efeitos da crise pandêmica em ambas as partes contratuais envolvidas na lide. É como voto.