

VOTO

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator):

1. Das condições da ação

Preliminarmente, assento a plena cognoscibilidade da presente ação direta.

Constato que a requerente já teve reconhecida sua legitimidade ativa *ad causam* para a propositura de ações constitucionais de controle abstrato pelo Plenário desta Corte em diversas oportunidades (ADI 3.757, Relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 17.10.2018; ADPF 304, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 08.11.2017; ADI 5.537 MC-Ref, de minha relatoria, julgado em 09.06.2016).

No que se refere ao requisito da pertinência temática, inequívoca sua presença.

Noto que a Lei 8.030/2018 do Estado do Rio de Janeiro, repercutindo sobre a categoria empresarial atuante no campo do ensino particular, está associada aos fins estatutários da CONEFEN, tal como se infere do art. 3º, *caput*, de seu Estatuto Social, a seguir transcrito:

“Art. 3º – A Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN, com sede e foro na cidade de Brasília – DF, é constituída como associação sindical superior de 3º grau, com base territorial nacional, em conformidade com o art. 8º da Const. Federal e art. 535 da Consolidação das Leis do Trabalho, e seu registro no Ministério do Trabalho e Emprego para estudo, defesa e coordenação dos interesses culturais, econômicos e profissionais da categoria e das atividades compreendidas no Grupo ou Categoria dos Estabelecimentos Particulares de Ensino, regendo-se por este Estatuto e pelas disposições legais aplicáveis.”

No mérito, não assiste razão jurídica à parte autora.

2. Considerações preambulares sobre o Federalismo Cooperativo

A questão dos autos cinge-se à distribuição de competências entre os diversos entes federativos para legislarem sobre as matérias especificadas pela Constituição. A repartição de competências é característica fundamental em um Estado federado para que seja protegida a autonomia de cada um dos seus membros e, por conseguinte, a convivência harmônica entre todas as esferas, com o fito de evitar a secessão. Nesta perspectiva, esta distribuição pode se dar em sentido horizontal ou vertical, levando em conta a predominância dos interesses envolvidos.

Repartir competências compreende compatibilizar interesses para reforçar o federalismo cooperativo em uma dimensão realmente cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente e corroborando para que o funcionamento harmônico das competências legislativas e executivas otimize os fundamentos (art. 1º, da Constituição Federal) e objetivos (art. 3º, da Constituição Federal) da República.

Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado se compromete a exercê-las para o alcance do bem comum e para a satisfação de direitos fundamentais.

Ocorre que, como bem lembrou o Ministro Gilmar Mendes, por vezes uma mesma lei pode apresentar problemas complexos, por envolver tema que se divide em assunto que compõe a competência concorrente e em matéria restrita à competência legislativa de apenas uma das esferas da Federação (BRANCO, Paulo G. G; MENDES, Gilmar F. **Curso de direito constitucional** . 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 841).

Em outras oportunidades, sustentei que a tradicional compreensão do federalismo brasileiro, que busca solucionar os conflitos de competência apenas a partir da ótica da prevalência de interesses, não apresenta solução satisfatória para os casos em que a dúvida sobre o exercício da competência legislativa decorre de atos normativos que podem versar sobre diferentes temas.

A solução, mesmo em tais hipóteses, não pode se distanciar do cânone da prudência que incumbe aos órgãos de controle de constitucionalidade: deve-se privilegiar a interpretação que seja condizente com a presunção de constitucionalidade de que gozam os atos legislativos. Incide, aqui, o que o Ministro Gilmar Mendes, em conhecida obra doutrinária, chamou de princípio da interpretação conforme a Constituição:

“Não se deve pressupor que legislador haja querido dispor em sentido contrário à Constituição; ao contrário, as normas infraconstitucionais surgem com a presunção de constitucionalidade” (BRANCO, Paulo G. G; MENDES, Gilmar F. **Curso de direito constitucional** . 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 97).

Essa deferência ao poder legislativo assume feição especial quando o controle de constitucionalidade é feito em face de norma produzida pelos demais entes da federação. Ela exige que o intérprete não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria. Nesse sentido, o cânone da interpretação conforme, a que alude o e. Ministro Gilmar Mendes, deve ser integrado pelo que, na jurisprudência norte-americana, foi chamado de uma presunção a favor da competência dos entes menores da federação (*presumption against pre-emption*).

Assim, é preciso reconhecer, no âmbito da repartição constitucional de competências federativas, que o Município, desde que possua competência para matéria, detém primazia sobre os temas de interesse local, nos termos do disposto no art. 30, I, da CRFB. De igual modo, Estados e União detêm competência sobre os temas de seus respectivos interesses, nos termos dos parágrafos do art. 24 da CRFB. Há, dessa forma, um direcionamento das ações de governo do ente local para o nacional, naquilo que José de Oliveira Baracho vislumbrou como sendo o princípio da subsidiariedade do federalismo brasileiro:

O princípio da subsidiariedade mantém múltiplas implicações de ordem filosófica, política, jurídica, econômica, tanto na ordem jurídica interna, como na comunitária e internacional. Dentro das preocupações federativas, o Governo local deve assumir grande projeção, desde que sua efetivação, estrutura, quadros políticos, administrativos e econômicos que se projetam na globalidade dos entes da Federação. No exercício de suas atribuições, o governo das entidades federativas poderá promover ações que devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A Administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível, concretiza-se, necessariamente a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras,

contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade. (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 35, p. 13-52, 1995. p. 28-29).

A toda evidência, não se deve apressadamente igualar a democracia com as espécies existentes de provincianismo ou paroquialismo político. Afinal, a Constituição é também um contraponto à captura do governo local por oligarquias lugareiras. Reside aqui precisamente a fonte material de competência dos demais entes federativos: desde que favoreçam a realização material de direitos constitucionalmente garantidos e desde que estejam previstas no âmbito de sua respectiva competência, podem a União ou os Estados disporem sobre as matérias que tangencialmente afetam o interesse local. O federalismo torna-se, portanto, um instrumento de descentralização política, não para simplesmente distribuir poder político, mas para realizar direitos fundamentais.

Assim, seria possível superar o aspecto meramente formal do princípio da prevalência do interesse e nele reconhecer um conteúdo material: apenas quando a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior.

A clareza legislativa não se refere apenas à competência concorrente. Em caso de dúvida sobre o título a que se dá o exercício da competência, se comum ou concorrente, por exemplo, também cumpre à lei definir o âmbito de atuação do ente federativo. Ressalte-se, porém, que, seja qual for a hipótese, a assunção de competência pelo ente maior deve fundar-se no princípio da subsidiariedade como aqui entendido, ou seja, na demonstração de que a regulação de determinada matéria pela União ou pelo Estado, conforme as circunstâncias do caso concreto, revela-se mais apta a garantir direitos fundamentais.

Trata-se, portanto, de privilegiar, em princípio, a definição dada pelo legislador, reconhecendo que eventual lacuna deve ser vista como possibilidade de atuação dos demais entes federativos. À minguada de definição legislativa, não cabe ao Poder Judiciário retirar a competência

normativa de determinado ente da federação, sob pena de tolher-lhe sua autonomia constitucional.

3 Aplicação do direito ao caso

Nesse sentido, a partir das referidas premissas relativas ao federalismo cooperativo e à incidência do princípio da subsidiariedade, entendo que a atuação estadual impugnada se deu de forma consentânea com a ordem jurídica constitucional.

Tenho que, ao estabelecer que deverão as atividades de tutoria ser ministradas por professores qualificados em nível compatível ao projeto pedagógico do curso, não excedeu o art. 1º da Lei 8.030/2018, do Estado do Rio de Janeiro, seu âmbito de atuação legislativa. Não se verificou usurpação, portanto, nem das atribuições constitucionais da União para legislar sobre direito civil ou do trabalho (art. 22, I), ou para definir condições para o exercício de profissões (art. 22, XVI); nem se exorbitou o âmbito de sua competência constitucional concorrente para legislar sobre educação (art. 24, IX).

Na hipótese, não há como deduzir-se, *a priori*, que versa o diploma sobre uma única matéria. Na verdade, há mais de uma interpretação razoável quanto ao tema, remetendo-se a lei impugnada a regras de competência distintas.

Há muito se discute na doutrina quanto às hipóteses de legislação transversal, que tangenciam dois ou mais títulos gerais de competência. Em geral, a solução encontrada para o problema passa por alguma espécie de ordenação ou de identificação da dimensão primariamente regulada:

“A subsunção de uma lei a uma norma de competência deriva de uma qualificação funcional, isto é, da finalidade da lei. Se mais de uma finalidade é perseguida, deve-se então perscrutar a finalidade principal e, portanto, o ponto fulcral da regulação como um todo” (HÄRTEL, Ines. Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder im Lichte des wohlgeordneten Rechts. In: HÄRTEL, Ines (org.). **Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt**. Tomo I. Heidelberg: Springer, 2012, p. 527-611, p. 587).

Ante a manifesta transversalidade da Lei 8.030/2018, do Estado do Rio de Janeiro, a possibilidade de isolar um único e simples fim diretivo se vê, se não prejudicada, ao menos fortemente diminuída. A este título, parece-me que deve intervir na análise de julgamento o que se convencionou chamar de um princípio formal, entendido como “o princípio que sustenta que as decisões relevantes para a sociedade devem ser tomadas pelo legislador democrático” (ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais** . Trad. Virgílio A. Da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 138).

Mais do que um comando de atribuição de total discricionariedade ao poder legislativo de determinado ente federado, o princípio formal merece aplicação, a meu sentir, em situação de incerteza normativa caracterizada pela alta plausibilidade de múltiplas interpretações das regras de divisão de competências. Como afirmam os professores Matthias Klatt e Moritz Meister:

“A única função dos princípios formais é esclarecer as questões de competência resultantes de discricionariedade previamente estabelecida [na Constituição]. Ademais, princípios formais podem funcionar como justificações externas para demonstrar que certa discricionariedade é compatível com a constituição” (KLATT, Matthias; MEISTER, Moritz. **The Constitutional Structure of Proportionality**. Oxford: Oxford University Press, 2012).

Por esta razão, diante da transversalidade de competências, deve ser privilegiada a interpretação condizente com a presunção de constitucionalidade de que goza o ato legislativo, no sentido de que versa o diploma, primordialmente, sobre educação (art. 24, IX), tema inserido no âmbito de competência legislativa concorrente dos Estados.

A Lei 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo acerca da educação à distância em seu art. 80, não precisa qualquer orientação ou parâmetro quanto aos profissionais nela envolvidos. Mais do que isso, não há evidência de que ela colija norma clara – segundo o supracitado parâmetro de uma *clear statement rule* – suprimindo a coparticipação legislativa estadual. Veja-se:

“Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais.”

Aliás, verifica-se que, na verdade, a orientação fixada pela União é no sentido de que compete aos respectivos sistemas de ensino dispor sobre normas relativas aos programas de educação à distância, com possível cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu art. 8º, por sua vez, deixa claro que cabem à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em regime de colaboração, a organização dos respectivos sistemas de ensino, em conformidade com o preceituado pelo art. 211 da Constituição Federal.

Do mesmo modo, o Decreto nº 9.057/2017, que regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394/1996, não traz qualquer regramento específico quanto ao *peçoal qualificado* ou aos *profissionais da educação* a que se refere seu art. 1º. Ao definir o que considera por educação à distância, a lei limitou-se a fixar que são as tutorias atividades presenciais, a serem realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação à distância ou em ambiente profissional, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais (art. 4º); bem como estabelecer que as parcerias com outras pessoas jurídicas de que trata o art. 19, *caput*, devem ser formalizadas em documento próprio, o qual deverá conter a responsabilidade exclusiva da instituição de ensino credenciada quanto ao corpo docente (§ 1º, II) e aos tutores (§ 1º, III).

Mesmo a Resolução CNE/CES 1/2016 do Ministério da Educação, ao dispor, em capítulo próprio, mais precisamente sobre os profissionais da educação à distância, não estabelece qualquer ressalva no sentido de que há impossibilidade de regulação concreta de que seja a tutoria desempenhada por professores. Confira-se:

“Art. 8º Os profissionais da educação, que atuarem na EaD, devem ter formação condizente com a legislação em vigor e preparação específica para atuar nessa modalidade educacional.

§ 1º Entende-se como corpo docente da instituição, na modalidade EaD, todo profissional, a ela vinculado, que atue como: autor de materiais didáticos, coordenador de curso, professor responsável por disciplina, e outras funções que envolvam o conhecimento de conteúdo, avaliação, estratégias didáticas, organização metodológica, interação e mediação pedagógica, junto aos estudantes, descritas no PDI, PPI e PPC.

§ 2º Entende-se por tutor da instituição, na modalidade EaD, todo profissional de nível superior, a ela vinculado, que atue na área de conhecimento de sua formação, como suporte às atividades dos docentes e mediação pedagógica, junto a estudantes, na modalidade de EaD”.

Atesta esta perspectiva o fato de que as atividades de tutoria do Programa de Educação Tutorial (PET), instituído pelo Ministério da Educação e a ele vinculado, devem ser conduzidas por **professores tutores** de instituições de educação superior. Há previsão expressa da Lei nº 11.180/2005 no sentido de que a bolsa de tutoria do PET, devida a “professores tutores participantes do PET” (art. 13), será concedida “diretamente a professor pertencente ao quadro permanente da instituição de ensino superior, contratado em regime de tempo integral e dedicação exclusiva, que tenha titulação de doutor” (§ 1º).

A Resolução CNE/CES 1/2016 do Ministério da Educação relaciona as atividades do corpo docente e dos tutores, mas não afasta de maneira nítida (*clear statement rule*) a possibilidade de que os Estados, no exercício de sua competência concorrente para legislar sobre educação (art. 24, IX, da CF), estipulem restrições para que sejam as atividades de tutoria exercidas por professores.

Este conjunto normativo, ao limitar-se a indicar a vinculação do profissional às atividades que realiza e a estabelecer a associação do tutor à

formação de nível superior e à atuação na área de conhecimento de sua formação, introduz regramento geral permissivo em relação à possibilidade de que sejam as atividades de tutoria desempenhadas por professores.

Portanto, exercidas as atividades inerentes à tutoria e cumpridos os requisitos de que possua o profissional formação de nível superior e atue na área de conhecimento de sua formação (§ 2º da Resolução 1/2016 do MEC), não me parece que o Estado-membro desborde a moldura de interpretações possíveis das normas constitucionais atribuidoras de competência ao definir, em legislação própria, que sejam as atividades de tutoria realizadas por professores em sentido estrito. Verifica-se, dessa forma, coerência com aquilo que dispõem as normas gerais federais acerca da educação à distância, e acerca da viabilidade da atuação legislativa subsidiária do Estado.

Neste ponto, naquilo que entendo ser o requisito de uma regra excludente expressa, é importante notar o contraste havido entre os diferentes objetos de regulação em nível federal. Observe-se, por exemplo, que a legislação emanada da União é clara ao retirar a possibilidade dos Estados de legislarem a fim de reduzir as balizas mínimas da tutoria. Não há que se cogitar, porquanto se divisa norma explícita a este respeito, que os Estados desrespeitem, por exemplo, as exigências de formação dos tutores, bem com sua atuação na área de conhecimento de sua titulação.

De outro modo, permitem as normas federais que, atendidos os parâmetros por ela trazidos, sejam as atividades de tutoria exercidas ou não por professores, abrindo espaço para que, neste ponto, os entes federados atuem discricionariamente, podendo revestir as regras atinentes com caráter mais restritivo. A depender dos aspectos característicos de cada ente, faz-se necessário que a disposição legislativa reflita as peculiaridades regionais. Não há que se falar em ofensa ao princípio da isonomia, uma vez que se trata de uma pluralidade de sistemas de ensino, submetendo-se os profissionais de ensino a um corpo de regras jurídicas que admite variação.

Entendo, além disso, que a determinação da lei impugnada só poderia dar, em tese, margem à violação da livre iniciativa, nos termos pela requerente sustentados, se o princípio impusesse um dever de não ingerência do Estado.

Ressalte-se que, não obstante o serviço público de educação seja livre à iniciativa privada, isso não significa que os agentes econômicos que o prestam possam fazê-lo ao seu alvedrio ou sem responsabilidade. Na forma

do art. 209 da Constituição Federal, são necessárias, a um só tempo, a sua autorização e a avaliação de qualidade pelo Poder Público, bem como o cumprimento das normas gerais de educação nacional.

É precisamente a partir deste conjunto de normas constitucionais que as normas gerais de educação nacional, em especial a Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), adquirem sentido. Como destaquei anteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional atribui aos Estados, e aos correspondentes sistemas de ensino, a criação de normas para produção, controle e avaliação de programas de educação à distância e a autorização para sua implementação (art. 80, § 3º).

Em seu art. 7º, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabelece os limites mais genéricos segundo os quais a livre-iniciativa se exerce no campo educacional:

“Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;

II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;

III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.”

Adiante, no art. 10, estes limites são associados de maneira expressa à coparticipação normativa dos Estados:

“Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei;

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.”

Portanto, afigura-se legítimo que os Estados, em atenção às normas constitucionais e às normas federais de caráter geral, definam parâmetros próprios ao desenvolvimento de seus sistemas de ensino, função que lhes foi atribuída pelo art. 24, IX, da Constituição e realçada pela Lei Federal 9.394/1996, submetendo-se o livre exercício da iniciativa privada, por expressa disposição do art. 209 da Constituição, às normas de regulação do setor de educação.

Por fim, não vislumbro ofensa do art. 2º da Lei 8.030/2018 do Estado do Rio de Janeiro à iniciativa do Poder Executivo do Estado para instituir piso salarial.

Não se desconhecem os precedentes desta Corte que, de forma reiterada, têm interpretado, à luz da Constituição da República, o art. 1º da Lei Complementar nº 103/2000 no sentido de vedar à iniciativa parlamentar a propositura de projeto de lei que trate de piso salarial não definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho. A fim de propor uma distinção em relação a esta linha jurisprudencial, cito a ementa da ADI nº 5344, de minha relatoria:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. LEI 6.633/2015 DO ESTADO DO PIAUÍ QUE DISPÕE SOBRE O PISO SALARIAL DOS FISIOTERAPEUTAS E TERAPEUTAS OCUPACIONAIS. DIREITO DO TRABALHO. EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DA DELEGAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONFERIDA PELA UNIÃO AOS ESTADOS POR MEIO DA LEI COMPLEMENTAR 103/2000. OFENSA AO ARTIGO 22, I E PARÁGRAFO ÚNICO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que a extrapolação dos limites da competência legislativa delegada pela União aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos do art. 22, I e parágrafo único, representa a usurpação de competência legislativa da União para legislar sobre direito do trabalho e, conseqüentemente, a inconstitucionalidade formal da lei. 2. Lei estadual de iniciativa parlamentar extrapola os limites da delegação legislativa da competência legislativa privativa da União

conferida aos Estados e ao Distrito Federal por meio Lei Complementar 103/2000, a qual reserva a iniciativa ao Poder Executivo de projeto de lei que visa instituir piso salarial para os empregados que não tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI 5344 / PI, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJE: 30/11/2018).

Cumpre, no entanto, traçar aqui uma linha demarcatória. De fato, não pode uma lei de iniciativa parlamentar exorbitar os limites da Lei Complementar nº 103/200, que delegou, nos termos art. 22, I e parágrafo único da Constituição da República, a competência legislativa privativa da União aos Estados e Distrito Federal para instituir piso salarial. Nada obstante esta compreensão, parece-me que o art. 2º da Lei 8.030/2018, em seu núcleo fundamental de sentido, não se subsume a esta regra. E isto porque, a rigor, ele não exercita a competência delegada para criar, no mundo jurídico, um novo piso salarial regional.

Melhor entende-se este argumento se se recorre a uma leitura conjunta dos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.030/2018. Ora, conforme a demonstração aqui empreendida, o art. 1º da lei vergastada se resume a regular o sistema de educação do Estado do Rio de Janeiro, determinando que as atividades de acompanhamento das disciplinas ofertadas em EAD, as chamadas tutorias, sejam ministradas por professores qualificados em nível compatível ao projeto pedagógico do respectivo curso. Em virtude desta qualificação exigida, que, a nosso sentir, é perfeitamente consentânea com a competência constitucional concorrente para legislar sobre educação (art. 24, IX da CRFB /88), a lei determina que a categoria jurídica “tutor” torne-se, no domínio espacial do ordenamento estadual, inválida. Em outras palavras, não há tutor, senão professor.

O art. 2º da Lei nº 8.030/2018 nada mais faz do que extrair desta norma sua consequência jurídica imediata. Se não é possível falar-se em meros “tutores” para o exercício da atividade sublinhada, logo é vedada remuneração que escamoteie esta previsão normativa. Afinal, a situação contrária, na qual a remuneração condizente com a definição jurídica não fosse assegurada, seria tétrica: haveria, por um lado, o reconhecimento *de jure* do status de professor, e, por outro, a complacência *de facto* com a reinstituição do regime de tutoria. A consistência do sistema normativo não admite tal burla.

Com efeito, não me parece que o art. 2º da Lei nº 8.030/2018 inove na ordem jurídica e, *a fortiori*, que defina um novo piso salarial. Diante da

extensão de um rótulo jurídico previamente definido, a saber, o de “professor” a uma atividade que se lhe afigura típica, é possível mesmo afirmar que o texto-de-norma em questão torna simplesmente explícito o que estaria de outro modo implícito no art. 1º. No sentido técnico da expressão, sua formulação é uma redundância, isto é, o intérprete estaria obrigado a derivar seu conteúdo mesmo que o legislador não o tivesse concretizado na formulação do art. 2º.

Portanto, a lei estadual, quando se presta a formular consequência necessária da regulação educacional que está em seu cerne, não fere prerrogativa constitucional de iniciativa. Se não há vício de iniciativa, não há que se falar em ofensa à separação dos poderes ou em usurpação dos poderes constitucionais outorgados ao Executivo.

4. Do dispositivo

Ante o exposto, conheço da ação direta para julgá-la improcedente, reconhecendo a constitucionalidade da Lei nº 8.030/2018, do Estado do Rio de Janeiro.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/04/2021 (09:00)