



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.435/MA

RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO – CONFENEN

ADVOGADOS: FLAVIO ANTONIO ESTEVES GALDINO E OUTROS

INTERESSADO: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO

PARECER AJCONST/PGR Nº 299823/2020

CONSTITUCIONAL. CONSUMIDOR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MENSALIDADES ESCOLARES. DESCONTO. EPIDEMIA DE COVID-19. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE A UNIÃO E OS ESTADOS. LIVRE-INICIATIVA. DEFESA DO CONSUMIDOR. PROPORCIONALIDADE. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ATO JURÍDICO PERFEITO.

1. Lei estadual que disponha sobre descontos nas mensalidades escolares em razão da substituição do ensino presencial por ensino a distância, decorrente da epidemia de Covid-19, não usurpa a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, uma vez que se trata de norma de proteção ao consumidor, cuja competência legislativa é concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal.

2. Não viola os princípios da livre-iniciativa, da autonomia universitária e da proporcionalidade lei estadual que disponha sobre descontos gradativos nas mensalidades escolares em razão da substituição do ensino presencial por ensino a distância, decorrente da epidemia de Covid-19.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

3. Os princípios constitucionais da livre-iniciativa e da autonomia universitária merecem compatibilização com as normas de proteção e defesa do consumidor, por não serem absolutos.

4 Viola a garantia constitucional do ato jurídico perfeito lei estadual que determine a concessão de descontos em mensalidades escolares já vencidas quando de sua publicação.

5. Não resulta em afronta o devido processo legislativo a tramitação célere de projeto de lei sob a justificativa de necessidade urgente da sociedade, quando em observância às regras constitucionais.

Parecer pela concessão parcial da medida cautelar para ser suspensa a eficácia apenas do art. 4º da Lei 11.299, de 14.7.2020, do Estado do Maranhão. No mérito, pela procedência parcial do pedido, para ser declarada a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei 11.299, de 14.7.2020, do Estado do Maranhão.

Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN contra a Lei 11.259, de 14.5.2020, do Estado do Maranhão.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Eis o diploma legislativo impugnado:

Art. 1º Ficam as instituições de ensino fundamental, médio, técnico e superior da rede privada, bem como pós-graduações que adotem aulas presenciais na metodologia de ensino, obrigadas a reduzir suas mensalidades durante o período de vigência da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional – ESPII pela Organização Mundial da Saúde – OMS, em decorrência da Infecção Humana pela COVID-19, ou do Decreto nº 35.677 de 2020, no âmbito do Estado do Maranhão, nas seguintes proporções:

I - 10% (dez por cento) de desconto, no mínimo, para as instituições de ensino com até 200 (duzentos) alunos matriculados;

II - 20% (vinte por cento) de desconto, no mínimo, para as instituições de ensino com mais de 200 (duzentos) e até 400 (quatrocentos) alunos matriculados e para as escolas técnicas, independente do quantitativo de alunos matriculados;

III - 30% (trinta por cento) de desconto, no mínimo, para as instituições de ensino com mais de 400 (quatrocentos) alunos matriculados e para as pós-graduações, independente do quantitativo de alunos matriculados.

§ 1º As escolas comunitárias excluem-se da obrigação estabelecida por esta Lei.

§ 2º O disposto no caput deste artigo aplica-se aos cursos preparatórios para vestibular.

§ 3º Os descontos de que trata o caput deste artigo não serão aplicados cumulativamente aos alunos que já detêm descontos provenientes de bolsas de estudo.

Art. 2º As unidades de ensino superior da rede privada que adotem o meio de aulas presenciais deverão reduzir as suas mensalidades nos termos do artigo 1º desta Lei.

Parágrafo único. Entende-se por aulas presenciais aquelas que dependam da presença do aluno na unidade de ensino.

Art. 3º Na hipótese de o consumidor ter adquirido pacote anual, o prestador de serviço poderá:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- I - restituir o valor recebido proporcional ao desconto estabelecido;*
- II - disponibilizar o crédito para uso ou abatimento na compra de outros serviços;*
- III - outro acordo a ser formalizado com o consumidor.*

Parágrafo único. Em caso de restituição, o prestador de serviço terá até 12 meses para sua efetivação, contado da data de encerramento do estado de calamidade pública no Estado.

Art. 4º A redução de que trata a presente Lei será automaticamente suspensa com o fim da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional – ESPII pela Organização Mundial da Saúde – OMS, em decorrência da Infecção Humana pela COVID-19, ou do Decreto nº 35.677 de 2020, no âmbito do Estado do Maranhão.

Art. 5º O descumprimento ao disposto na presente Lei ensejará a aplicação de multas nos termos do Código de Defesa do Consumidor, pelos órgãos responsáveis pela fiscalização, em especial, a Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado do Maranhão (PROCON-MA).

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos enquanto durar a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional – ESPII pela Organização Mundial da Saúde – OMS, em decorrência da Infecção Humana pela COVID-19 ou o Decreto nº 35.677 de 2020, no âmbito do Estado do Maranhão.

Argui a autora que, devido à epidemia de Covid-19 e ao estado de calamidade pública que se seguiu em todo o país, o Estado do Maranhão editou a Lei 11.259, de 14.5.2020, “para determinar a imposição de desconto obrigatório e linear nas mensalidades pagas pelos alunos” da rede privada de ensino básico e superior. Isso “a despeito dos investimentos e da manutenção dos serviços pelas instituições de ensino privado, na maioria absoluta dos casos com a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

manutenção do corpo docente, do corpo técnico e administrativo e invariavelmente resguardada a qualidade do ensino oferecido”.

Após defender o cabimento desta ação, bem como sua legitimidade ativa, a requerente alega inconstitucionalidade formal da lei. Diz que é competência privativa da União legislar sobre direito civil (inciso I do art. 22 da CF), *“o que inclui, naturalmente, todas as questões referentes a contratos”*. Tanto que *“é de iniciativa da União a Lei nº 9.870/1999, que dispõe sobre o valor total das anuidades escolares”*.

Argumenta, ainda, acerca da inconstitucionalidade formal, que a lei maranhense extrapola a competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor e sobre educação (incisos V e IX do art. 24 da CF). Diz que a lei impugnada *“não trata de educação, mas apenas regula a aplicação de um desconto sobre a prestação de um serviço que, por acaso, está relacionado à educação”*.

Ressalta que a imposição de descontos nas mensalidades *“devidas às Instituições Privadas de Ensino Superior, que integram o Sistema Federal de Ensino, (...) caberia exclusivamente à União”*.

A autora aponta também vícios de inconstitucionalidade material na Lei 11.259, de 14.5.2020, do Estado do Maranhão. Alega violação do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

princípio da livre-iniciativa, previsto no *caput* do art. 170 da Constituição e aplicável às instituições privadas de ensino por força do art. 209 da Constituição.

Diz que houve desrespeito à propriedade privada e ao dispositivo constitucional que garante *“justa e prévia indenização em dinheiro”* nas desapropriações por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social (inciso XXIV do art. 5º). É que, *“mantido o mesmo serviço, prestado inclusive por mecanismos de telecomunicações, conforme autorizados pelo próprio Poder Público, as instituições passam a ser compelidas a suportar ônus econômico substancial, na maior parte dos casos, superior à sua margem de resultado, o que inviabiliza a operação de ensino com consequências gravíssimas para a sociedade”*.

Argui também violação do ato jurídico perfeito (inciso XXXVI do art. 5º da CF). Segundo a requerente, *“ao pretender produzir efeitos não só sobre novos contratos de ensino, como também sobre aqueles já existentes, a lei cogita de uma ultra-atividade inconcebível sob o prisma da segurança jurídica”*.

A autora alega ainda desrespeito ao princípio da proporcionalidade. Fala que a lei maranhense, a fim de resguardar os direitos dos estudantes, *“põe em risco a própria possibilidade de se manter a prestação do serviço”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Argui violação também à autonomia universitária. É que, *“ao impor substancial corte nas mensalidades pagas pelos estudantes, a consequência da legislação objeto desta ADI é restringir substancialmente a possibilidade de livre desenvolvimento das finalidades institucionais de dezenas de instituições de ensino”*.

Por fim, aponta a requerente inconstitucionalidade na lei impugnada por desrespeito ao devido processo legislativo. É que não teria havido adequada fundamentação na escolha dos percentuais de desconto nem participação dos sujeitos interessados durante os debates parlamentares.

O Relator, Ministro Alexandre de Moraes, nos termos do art. 10 da Lei 9.868, de 10.11.1999, solicitou informações à Assembleia Legislativa e ao Governador do Estado do Maranhão.

O Governador do Estado do Maranhão, em suas informações, suscitou, preliminarmente, a ilegitimidade ativa da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino, por inexistir pertinência temática entre o objeto desta ação e os objetivos institucionais da entidade.

Defendeu que a lei impugnada visou a *“resguardar direitos dos estudantes, na condição de consumidores”* e que tratou, portanto, de direito do consumidor e de educação, dois temas inseridos na competência legislativa concorrente da União e dos estados.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Arguiu inexistir violação dos princípios da proporcionalidade, da livre-iniciativa e da autonomia universitária. Requereu o indeferimento da medida cautelar.

A Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão também pleiteou o indeferimento da medida cautelar. Alegou que o objetivo da Lei 11.259, de 14.5.2020, foi *“minimizar a desigualdade havida na relação ‘prestação de serviço/contraprestação financeira’, aflorada pela pandemia do COVID-19, de cunho evidentemente consumerista”*.

Referiu-se ao inciso V do art. 6º da Lei federal 8.078, de 11.9.1990 (Código de Defesa do Consumidor), que prevê como direito do consumidor a revisão de cláusulas contratuais *“em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas”*.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo deferimento da medida cautelar, sob o fundamento de que a lei maranhense usurpou a competência privativa da União para legislar sobre direito civil.

Em 22.7.2020, a requerente aditou a petição inicial, a fim de impugnar a Lei 11.299, de 14.7.2020, do Estado do Maranhão, que alterou a Lei 11.259, de 14.5.2020, *“para determinar expressamente que o desconto seja retroativo à data de publicação do Decreto nº 35.662, de 16 de março de 2020, e que seja*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

dado desconto integral para alunos com autismo ou deficiência que impossibilite o acompanhamento por aula remota”.

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República, para manifestação.

Eis, em síntese, o relatório.

Preliminarmente, há de ser reconhecida a legitimidade ativa da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN, com fundamento no inciso IX do art. 103 da Constituição. Ao contrário do que alegou o Governador do Estado do Maranhão, a lei objeto desta ação guarda estreita pertinência com os interesses da categoria econômica representada pela CONFENEN, ou seja, os estabelecimentos particulares de ensino.

É certo que o Supremo Tribunal Federal, em precedentes mais antigos (ADI 1.007, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, julgado em 31.8.2005; ADI 1.042, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, julgado em 12.8.2009), declarou a inconstitucionalidade de leis locais que versavam sobre anuidades e mensalidades escolares. Isso por entender, tal como afirmam a requerente desta ação direta e o Advogado-Geral da União, tratar-se o tema de direito civil, cuja competência legislativa é privativa da União.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Mais recentemente, no entanto, o Supremo Tribunal Federal tem entendido que normas como as impugnadas nesta ação inserem-se na competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal para legislar sobre consumo, responsabilidade por dano ao consumidor e educação. Confira-se:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 7.202/2016 DO RIO DE JANEIRO. RESTRIÇÃO À COBRANÇA DE TAXAS POR INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE ENSINO SUPERIOR. PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR. FORTALECIMENTO DO FEDERALISMO CENTRÍFUGO. EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR EM MATÉRIA DE DIREITO DO CONSUMIDOR. CONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL.

- 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 própria Constituição Federal, 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 Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).*
- 3. Cabe ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias regionais e locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

4. A Constituição Federal, no tocante à proteção e à defesa do consumidor, estabelece competência concorrente entre a União, os Estados-Membros e o Distrito Federal. Cabe àquela editar normas gerais, e, a estes, legislar de forma supletiva ou complementar (art. 24, §§ 1º e 2º, da CF).

5. A Lei 7.202/2016 do Estado do Rio de Janeiro não substitui a disciplina do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), mas a complementa, com o objetivo de ampliar a proteção dos consumidores fluminenses em aspectos peculiares a exigências locais, conforme faculta a Constituição Federal.

6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 5.462, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 11.10.2018 – grifos nossos.)

Direito Constitucional. Ação Direta. Lei estadual que proíbe a cobrança por provas de segunda chamada e finais. Competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor e educação. Constitucionalidade.

1. Lei fluminense que proíbe a cobrança pelos estabelecimentos de ensino sediados no Estado do Rio de Janeiro, por provas de segunda-chamada, provas finais ou equivalentes, não podendo os estudantes ser impedidos de fazer provas, testes, exames ou outras formas de avaliação, por falta de pagamento prévio.

2. Ao estabelecer regras protetivas dos estudantes mais amplas do que as federais, quanto à cobrança por provas de segunda chamada ou finais, o Estado do Rio de Janeiro atuou dentro da área de sua competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor e educação (art. 24, inciso V e IX).

3. Do ponto de vista da constitucionalidade material, não é desproporcional ou desarrazoada norma que impede que o aluno seja financeiramente sobrecarregado por seu desempenho acadêmico ou pela impossibilidade de realizar a prova na data agendada.

4. Ação direta julgada improcedente.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(ADI 3.874, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 23.8.2019 – grifos nossos.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 22.915/2018 DE MINAS GERAIS. INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE ENSINO SUPERIOR. DIREITO DO ESTUDANTE À DEVOLUÇÃO DO VALOR DA MATRÍCULA EM CASO DE DESISTÊNCIA OU TRANSFERÊNCIA SOLICITADA ANTES DO INÍCIO DAS AULAS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS EM MATÉRIA DE DIREITO DO CONSUMIDOR E EDUCAÇÃO. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA IMPROCEDENTE.

(ADI 5.951, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 16.6.2020 – grifo nosso.)

Com efeito, não há de prosperar o argumento de inconstitucionalidade formal da Lei 11.259, de 14.5.2020, do Estado do Maranhão. É fora de dúvida que a lei impugnada interfere na relação contratual estabelecida entre os estabelecimentos de ensino e os estudantes (ou seus responsáveis). Essa é, porém, uma característica inerente ao direito do consumidor: a de prever normas que, incidindo nas relações contratuais de consumo, protejam o consumidor.

Aceitar a tese de que toda lei que interfira, de algum modo, em relações contratuais insere-se na competência privativa da União para legislar sobre direito civil significaria esvaziar a competência concorrente dos estados e do Distrito Federal para fixar normas de direito do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

consumidor. Afinal de contas, as normas protetivas do consumidor servem exatamente para interferir nas relações contratuais, equilibrando assimetrias entre as partes contratantes.

A respeito especificamente da prestação de serviços educacionais, assim afirmou o Ministro Roberto Barroso na ADI 3.874:

De fato, a legislação relativa à prestação de serviços educacionais não é meramente de direito civil, de competência da União, mas envolve, também, relações de consumo e temas ligados diretamente à educação, de competência concorrente dos Estados (CF, art. 24, V e IX). A Lei Federal nº 9.870/1999 já prevê, em seu art. 6º, que “a suspensão de provas escolares, a retenção de documentos escolares ou a aplicação de quaisquer outras penalidades pedagógicas por motivo de inadimplemento”. Ao estabelecer regras protetivas dos estudantes mais amplas do que as federais, quanto à cobrança por provas de segunda chamada ou finais, o Estado do Rio de Janeiro atuou dentro da área de sua competência concorrente.

Deve prevalecer aqui uma compreensão fortalecedora do federalismo brasileiro (CF, art. 1º, V), prestigiando-se as iniciativas normativas regionais e locais sempre que não houver expressa e categórica interdição constitucional, pois, nas palavras do Min. Luiz Fux, “o princípio federativo reclama o abandono de qualquer leitura inflacionada e centralizadora das competências normativas da União, bem como sugere novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal”.

(ADI 2.663, Rel. Min. Luiz Fux, j. 8.3.2017.)

Assim, o Estado do Maranhão operou dentro da competência que a Constituição lhe reservou nos incisos V, VIII e IX do art. 24. Ao determinar a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

concessão de descontos nas mensalidades escolares pelas instituições de ensino privadas, a lei maranhense apenas visou a minorar os prejuízos dos estudantes/consumidores com a interrupção das aulas presenciais devido à epidemia do Covid-19.

A circunstância de a União ter editado a Lei 9.870, de 23.11.1999, dispondo sobre “o valor total das anuidades escolares”, não é prova da competência legislativa privativa da União. É que mencionada lei federal, editada com o objetivo de proteger direitos dos estudantes/consumidores, estabelece apenas normas gerais, deixando espaço para a atividade suplementar do legislador estadual (ou distrital).

A propósito, as palavras da Ministra Cármen Lúcia na ADI 5.951 realçam tanto o caráter consumerista da Lei 9.870, de 23.11.1999, quanto o de norma geral. Veja-se:

Na Lei nacional n. 9.870/1999 são estabelecidas normas gerais sobre fixação de anuidades e semestralidades de ensinos pré-escolar, fundamental, médio e superior, como, por exemplo, a de que os valores devem ter como base aqueles adotados no ano antecedente, acrescentando-se-lhes a variação proporcional de custos a título de pessoal e de custeio devidamente comprovada em planilha (§ 3º do art. 1º).

Na forma do diploma questionado, proíbem-se revisão ou reajustamento de parcelas em prazo inferior a um ano (§ 6º do art. 1º) e a exigência de pagamento adicional pelo fornecimento de material de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

uso coletivo ou da instituição de ensino (§ 7º do art. 1º). Veda-se o desligamento do aluno por inadimplência durante o ano letivo e, no ensino superior, no curso do semestre (§ 1º do art. 6º).

*São ainda vedadas “a suspensão de provas escolares, a retenção de documentos escolares ou a aplicação de quaisquer outras penalidades pedagógicas por motivo de inadimplemento”, sob pena de **aplicação de sanções legais e administrativas compatíveis com o Código de Defesa do Consumidor** (caput do art. 6º).*

Reconhecida a posição de vulnerabilidade do estudante quanto à fixação de valores de anuidades e a rescisões unilaterais por inadimplência, estabelecem-se na Lei nacional n. 9.870/1999 limitações no campo econômico às instituições particulares, facultando-se até mesmo a propositura das ações previstas no Código de Defesa do Consumidor por associações de alunos ou de pais de alunos e responsáveis (art. 7º).

A lei mineira n. 22.915/2018 impugnada na presente ação direta não colide, assim, com as disposições da Lei nacional n. 9.870/1999 sobre anuidades.

E a Lei 11.259, de 14.5.2020, do Estado do Maranhão, não desbordou das normas gerais editadas pela União. A Lei 9.870, de 23.11.1999, não contém nenhuma norma sobre desconto em mensalidades escolares devido a interrupção forçada de aulas presenciais. A lei federal regula a relação contratual/consumerista numa situação de normalidade, enquanto a lei estadual trata de situação **excepcional e temporária**. As duas, portanto, são compatíveis.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Também não prospera o argumento de violação ao princípio da livre-iniciativa. A ordem econômica brasileira é fundada na livre-iniciativa (*caput* do art. 170 da CF), porém observada uma série de princípios, entre os quais o da defesa do consumidor (inciso V do art. 170 da CF). A propósito, veja-se o que decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI 319:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, que dispõe sobre critérios de reajuste das mensalidades escolares e dá outras providências. - Em face da atual Constituição, para conciliar o fundamento da livre-iniciativa e do princípio da livre concorrência com os da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, em conformidade com os ditames da justiça social, pode o Estado, por via legislativa, regular a política de preços de bens e de serviços, abusivo que é o poder econômico que visa ao aumento arbitrário dos lucros. - Não é, pois, inconstitucional a Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, pelo só fato de ela dispor sobre critérios de reajuste das mensalidades das escolas particulares. - Exame das inconstitucionalidades alegadas com relação a cada um dos artigos da mencionada Lei. Ofensa ao princípio da irretroatividade com relação à expressão "marco" contida no parágrafo 5º do artigo 2º da referida Lei. Interpretação conforme a Constituição aplicada ao "caput" do artigo 2º, ao parágrafo 5º desse mesmo artigo e ao artigo 4º, todos da Lei em causa. Ação que se julga procedente em parte, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "marco" contida no parágrafo 5º do artigo 2º da Lei nº 8.039/90, e, parcialmente, o "caput" e o parágrafo 2º do artigo 2º, bem como o artigo 4º, os três em todos os sentidos que não aquele segundo o qual de sua aplicação estão ressalvadas as hipóteses em que, no caso concreto, ocorra direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(ADI 319-QO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, julgado em 3.3.1993 – grifos nossos.)

No caso desta ação direta, a lei maranhense visou exatamente à proteção do consumidor. Em meio ao estado de calamidade pública decorrente da epidemia do 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 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”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Isso, inclusive, não é estranho ao direito brasileiro. Prevê o inciso V do art. 6º da Lei 8.078, de 11.9.1990, 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*”.

Da mesma forma que foi possível (necessário até) modificar a prestação do serviço educacional (de aulas presenciais para aulas a distância), também há de ser possível que a lei imponha a concessão de descontos nas mensalidades escolares.

E aqui se coloca a importante controvérsia acerca do princípio da proporcionalidade. A requerente afirma que a lei impugnada é desproporcional por impor um desconto obrigatório e linear nas mensalidades escolares, sendo que o serviço continua a ser prestado. Mais: a lei maranhense acabaria por condenar várias empresas à falência.

É muitas vezes complexo analisar a constitucionalidade das normas sob o viés da proporcionalidade. O conjunto de informações de que dispõe o tribunal nem sempre é completo. Por isso que, nesses casos, há que se agir



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

com deferência ao legislador. A declaração de inconstitucionalidade há de decorrer apenas de um juízo de desproporcionalidade evidente.

Não é o caso da Lei 11.259, de 14.5.2020, do Estado do Maranhão. Primeiramente, é preciso realçar que a qualidade do ensino a distância não é idêntica à do presencial. Noutra dizer, o serviço prestado ao estudante não é o mesmo, o que é especialmente verdadeiro no caso da educação infantil e, mais ainda, no das pessoas com deficiência.

Em segundo lugar, a lei impugnada não prevê um desconto linear, em que se tenha ignorado as especificidades dos serviços de ensino ofertados, a situação financeira, o porte e o quantitativo de alunos de cada instituição de ensino. Ao contrário, o art. 1º da Lei 11.259, de 14.5.2020, do Estado do Maranhão estabelece descontos que variam de 10% a 30%, a depender da quantidade de alunos da instituição de ensino. Ademais, o § 1º do art. 1º exclui do âmbito de incidência da lei as escolas comunitárias.

A lei buscou preservar, portanto, a solvência das instituições de ensino, com maior cuidado para as menores, ao passo que garantiu algum desconto aos estudantes. Não parece haver desproporcionalidade.

Quanto ao princípio da autonomia universitária, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica em afastar seu caráter absoluto (ADI 4.406,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 18.10.2019; ADI 5.035, Tribunal Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 30.11.2017; ADI 3.757, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 17.10.2018; ADI 1.599-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgado em 26.2.1998). As universidades submetem-se às disposições legais, não se confundindo autonomia com soberania.

A autonomia financeira das universidades privadas não pode sobrepor-se às normas de proteção ao consumidor (da mesma forma que a autonomia das universidades públicas não justifica o desrespeito às regras e limitações orçamentárias).

Quanto à cláusula constitucional de inviolabilidade do ato jurídico perfeito, há que se fazer uma distinção. Não pode a lei alterar os efeitos jurídicos passados dos atos também passados. Permite-se, porém, que a lei imponha novos efeitos futuros aos atos passados. A respeito, veja-se a ementa do acórdão exarado no RE 140.499:

Pensões especiais vinculadas a salário-mínimo. Aplicação imediata a elas da vedação da parte final do inciso IV do artigo 7º da Constituição de 1988. - Já se firmou a jurisprudência desta Corte no sentido de que os dispositivos constitucionais têm vigência imediata, alcançando os efeitos futuros de fatos passados (retroatividade mínima). Salvo disposição expressa em contrário – e a Constituição pode fazê-lo –, eles não alcançam os fatos consumados no passado nem as prestações anteriormente vencidas e não pagas



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(retroatividades máxima e média). Recurso extraordinário conhecido e provido.

(RE 140.499, Primeira Turma, Rel. Min. Moreira Alves, julgado em 12.4.1994.)

No caso desta ação direta, o pedido da requerente comporta acolhimento parcial nesse ponto. O art. 4º da Lei 11.299, de 14.7.2020, do Estado do Maranhão,¹ ao conferir nova redação ao art. 6º da Lei 11.259, de 14.5.2020, do mesmo estado, pretende que o desconto nas mensalidades escolares incida não apenas sobre as obrigações vincendas, mas também sobre todas aquelas exigíveis “a partir da data de publicação do Decreto nº 35.662, de 16 de março de 2020”. Não se limitando à retroatividade mínima, a lei maranhense acabou por ofender o ato jurídico perfeito.

Por fim, não ficou demonstrada violação das regras constitucionais do processo legislativo. O encurtamento de prazos regimentais e a discussão rápida do projeto de lei se procederam sob justificativa de necessidade urgente da sociedade, não cabendo ao Poder Judiciário imiscuir-se nessa seara.

1 “Art. 4º O caput do art. 6º da Lei Ordinária Estadual nº 11.259, de 14 de maio de 2020, acrescido de um parágrafo único, que passa a vigorar com a seguinte redação:
‘Art. 6º Para efeito de interpretação do art. 1º, I, II e III, a aplicação desta lei deve-se dar a partir da data de publicação do Decreto nº 35.662, de 16 de março de 2020. (NR)
Parágrafo único. Os descontos não concedidos antes da publicação desta lei deverão ser efetuados nas mensalidades vincendas correspondentes ao desconto devido em cada mês não usufruído anteriormente.’”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela concessão parcial da medida cautelar para ser suspensa a eficácia apenas do art. 4º da Lei 11.299, de 14.7.2020, do Estado do Maranhão. No mérito, pela procedência parcial do pedido, para ser declarada a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei 11.299, de 14.7.2020, do Estado do Maranhão.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

JMR