

21/12/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.435 MARANHÃO

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO
ADV.(A/S) : FLAVIO ANTONIO ESTEVES GALDINO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DAS FACULDADES ISOLADAS E INTEGRADAS - ABRAFI
ADV.(A/S) : DANIEL CAVALCANTE SILVA
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS UNIVERSITÁRIOS - ANACEU
ADV.(A/S) : RAFAEL BARRETO BORNHAUSEN
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR - ABMES
ADV.(A/S) : BRUNO CAETANO AMANCIO COIMBRA
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE PAIS E ALUNOS DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO DO ESTADO DO MARANHÃO - ASPA/MA
ADV.(A/S) : MARLON JACINTO REIS
ADV.(A/S) : RAFAEL MARTINS ESTORILIO
ADV.(A/S) : ANA LETICIA NEPOMUCENO LEDA
ADV.(A/S) : HIDALGO JOSE NEPOMUCENO LEDA
ADV.(A/S) : FREDERICO NEPOMUCENO LEDA
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES - ANUP
ADV.(A/S) : DYOGO CESAR BATISTA VIANA PATRIOTA
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES LIVRES - FNEL

ADI 6435 / MA

ADV.(A/S) : IAGO SANTANA DE JESUS
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DAS FACULDADES ISOLADAS E INTEGRADAS (ABRAFI)

ADV.(A/S) : JOSÉ ROBERTO COVAC E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS UNIVERSITÁRIOS - ANACEU

ADV.(A/S) : RAFAEL BARRETO BORNHAUSEN E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR (ABMES)

ADV.(A/S) : BRUNO CAETANO AMANCIO COIMBRA
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE PAIS E ALUNOS DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO DO ESTADO DO MARANHÃO

ADV.(A/S) : MÁRLON JACINTO REIS E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES - ANUP

ADV.(A/S) : DYOGO CÉSAR BATISTA VIANA PATRIOTA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES LIVRES - FNEL

ADV.(A/S) : IAGO SANTANA DE JESUS

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 11.259/2020, ALTERADA PELA LEI 11.299/2020, AMBAS DO ESTADO DO MARANHÃO. 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

ADI 6435 / MA

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 11.259/2020, na redação dada pela Lei 11.299/2020 do Estado do Maranhão, 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 da 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.

5. Ação direta julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordam em julgar procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 11.259/2020, com a redação dada pela Lei 11.299/2020, do Estado do Maranhão, nos termos do voto do Relator, vencidos o Ministro Marco

ADI 6435 / MA

Aurélio e, parcialmente, os Ministros Edson Fachin, Cármen Lúcia e Rosa Weber.

Brasília, 21 de dezembro de 2020.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente

23/11/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.435 MARANHÃO

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO
ADV.(A/S) : FLAVIO ANTONIO ESTEVES GALDINO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DAS FACULDADES ISOLADAS E INTEGRADAS - ABRAFI
ADV.(A/S) : DANIEL CAVALCANTE SILVA
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS UNIVERSITÁRIOS - ANACEU
ADV.(A/S) : RAFAEL BARRETO BORNHAUSEN
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR - ABMES
ADV.(A/S) : BRUNO CAETANO AMANCIO COIMBRA
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE PAIS E ALUNOS DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO DO ESTADO DO MARANHÃO - ASPA/MA
ADV.(A/S) : MARLON JACINTO REIS
ADV.(A/S) : RAFAEL MARTINS ESTORILIO
ADV.(A/S) : ANA LETICIA NEPOMUCENO LEDA
ADV.(A/S) : HIDALGO JOSE NEPOMUCENO LEDA
ADV.(A/S) : FREDERICO NEPOMUCENO LEDA
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES - ANUP
ADV.(A/S) : DYOGO CESAR BATISTA VIANA PATRIOTA
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES LIVRES - FNEL

ADI 6435 / MA

ADV.(A/S) : IAGO SANTANA DE JESUS
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS
DAS FACULDADES ISOLADAS E INTEGRADAS
(ABRAFI)

ADV.(A/S) : JOSÉ ROBERTO COVAC E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS
UNIVERSITÁRIOS - ANACEU

ADV.(A/S) : RAFAEL BARRETO BORNHAUSEN E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS
DO ENSINO SUPERIOR (ABMES)

ADV.(A/S) : BRUNO CAETANO AMANCIO COIMBRA
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE PAIS E ALUNOS DAS
INSTITUIÇÕES DE ENSINO DO ESTADO DO
MARANHÃO

ADV.(A/S) : MÁRLON JACINTO REIS E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES
PARTICULARES - ANUP

ADV.(A/S) : DYOGO CÉSAR BATISTA VIANA PATRIOTA E
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES
LIVRES - FNEL

ADV.(A/S) : IAGO SANTANA DE JESUS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - CONFENEN em face da Lei 11.259/2020 do Estado do Maranhão, que dispõe sobre a redução proporcional das mensalidades na rede privada de ensino durante o Plano de Contingência da COVID-19.

Eis o teor dos dispositivos:

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

ADI 6435 / MA

ensino, obrigadas a reduzirem suas mensalidades durante o período de vigência da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional – ES - PII 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:

I - restituir o valor recebido proporcional ao desconto estabelecido;

II - disponibilizar de crédito para uso ou abatimento na compra de outros serviços;

ADI 6435 / MA

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.

Em suma, a requerente alega que, em decorrência do reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo 6/2020), provocado pela pandemia da COVID-19, as instituições de ensino da rede privada realizaram diversos investimentos para manter as atividades escolares. No entanto, afirma que o Estado do Maranhão editou norma para determinar a imposição de desconto obrigatório das mensalidades pagas pelos alunos, sob a justificativa de que os *“estabelecimentos de ensino tiveram seus custos de manutenção reduzidos em razão da suspensão das atividades presenciais”*. Nesse contexto, defende que a medida legislativa fere o equilíbrio financeiro dos estabelecimentos de ensino da rede privada, cujas consequências seriam: *“graves prejuízos a um quinto dos alunos da educação básica brasileira, milhares de profissionais que serão dispensados dos seus postos de trabalho e uma perigosa*

ADI 6435 / MA

sobrecarga do sistema público de educação”.

Defende sua legitimidade ativa para propor a ação direta, destacando sua atuação para tratar sobre questões relevantes para o ensino privado do Brasil, sob a premissa da existência de incompatibilidade da lei estadual em face da Constituição da República.

No mérito, afirma que compete à União legislar sobre direito civil (art. 22, I, da CF), o que afastaria a competência dos demais entes federativos para versar sobre contratos, especialmente os relacionados com as instituições de ensino. De outro lado, assevera que houve também extrapolação do Estado do Maranhão em relação à competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor e educação (art. 24, V e IX, da CF), além de indevida intervenção do ente no Sistema Federal de Ensino.

Sob a ótica da inconstitucionalidade material, aponta violação (a) à livre iniciativa e ao ato jurídico perfeito; (b) ao princípio da proporcionalidade; e (c) ao princípio da autonomia universitária. Além disso, alega que houve violação ao devido processo legislativo e, em hipótese de ser rejeitada a tese de inconstitucionalidade total da norma, pleiteia a declaração de inconstitucionalidade parcial da lei, sem redução de texto, de modo a *“afastar a incidência da redução da mensalidade com relação às instituições de ensino superior que aderiram à Portaria n. 343/2020 do Ministério da Educação ou que, respeitando os atos regulatórios vigentes, seguiram prestando o serviço de ensino por meios digitais; bem como às instituições de ensino básico que, de acordo com as diretrizes pedagógicas aplicáveis a cada nível de ensino, mantiveram suas atividades por meios digitais durante as medidas de isolamento social”.*

Pleiteia, por fim, se não acatadas as teses descritas acima, seja aplicada a técnica de interpretação conforme, para *“declarar que os dispositivos impugnados se aplicam apenas, além do já exposto, às instituições de ensino superior e/ou básico privadas que não venham a reduzir o calendário acadêmico de aulas anuais e semestrais nos termos da Lei de Diretrizes e Bases e dos atos regulatórios emanados do Ministério da Educação, inclusive por meio de tecnologias da informação”.*

ADI 6435 / MA

Requer a concessão de medida cautelar para determinar a suspensão dos efeitos da lei impugnada até ulterior julgamento do mérito da ação.

Foi adotado o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999.

A Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão (doc. 12) sustenta, preliminarmente, a necessidade de redistribuição da presente ação por prevenção. Isso porque, como alega, o Min. EDSON FACHIN é o relator da ADI 6423, cuja matéria seria conexa à discutida nos presentes autos. No mérito, tece considerações a respeito da constitucionalidade da norma impugnada, razão pela qual pleiteia o reconhecimento de sua validade constitucional.

O Governador do Estado do Maranhão (doc. 35) presta suas informações aduzindo, preliminarmente, a ilegitimidade ativa da requerente, sob alegação de ausência de pertinência temática. Na questão meritória, defende que a norma impugnada versa sobre proteção do consumidor, o que estaria dentro da competência legislativa do Estado-Membro. Pugna, nesse sentido, pela improcedência do pedido.

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão (doc. 39) defende a constitucionalidade da norma, pugnando pela improcedência da ação.

O Advogado-Geral da União (doc. 41), por sua vez, sustenta a inconstitucionalidade da norma, aduzindo, em síntese, que a lei estadual impugnada versa sobre tema de direito civil, cuja competência legislativa é privativa da União (art. 22, I, da CF). Alega, ainda, que “considerado o caráter nacional da crise decorrente da pandemia causada pelo novo Coronavírus (Covid-19), não há qualquer justificativa para existência de regra específica e singular sobre educação, e contratos de instituições de ensino com particulares, no Estado do Maranhão”, de modo que não haveria se falar em competência legislativa concorrente com base no art. 24, IX, da Constituição Federal.

A Autora (doc. 70) requer o aditamento do pedido da inicial em razão de alteração legislativa superveniente, sustentando a permanência das inconstitucionalidades alegadas na inicial.

Por seu turno, o Procurador-Geral da República (doc. 76), em sua

ADI 6435 / MA

manifestação, opina pela parcial procedência da ação para o reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 4º da lei impugnada, sob fundamento de que “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”.

É o relatório.

23/11/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.435 MARANHÃO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):
Inicialmente, analiso o pedido de aditamento à petição inicial formulado pela requerente em razão de alteração legislativa superveniente. Segundo narra, a Lei 11.299/2020 modificou a Lei 11.259/2020 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 dado desconto integral para alunos com autismo ou deficiência que impossibilite o acompanhamento por aula remota”, agravando, assim, “os vícios de inconstitucionalidade já apontados na redação original da lei”, e fazendo subsistir “o interesse e urgência no processamento e julgamento da presente ADI”. Eis as alterações promovidas pela nova legislação estadual:

Art. 1º. O caput do art. 1º da Lei Ordinária Estadual nº 11.259, de 14 de maio de 2020 passa a vigorar acrescido dos incisos IV e V, com a seguinte redação:

“Art. 1º. Ficam as instituições de ensino infantil, fundamental, médio – inclusive as de ensino integral, técnico e superior da rede privada, bem como pós-graduações que adotem aulas presenciais na metodologia de ensino, e instituições privadas e públicas de ensino de idiomas que cobrem taxas de seus alunos, 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 35.662 de 2020, no âmbito do Estado do Maranhão, nas seguintes proporções:

[...]

IV – 100% (cem por cento) de desconto para os

ADI 6435 / MA

alunos com transtorno do espectro autista ou qualquer outra condição ou deficiência que impossibilite o acompanhamento das aulas ministradas telepresencialmente;

V – desconto proporcional à carga horária do contrato que não estiver sendo ministrada”.

Art. 2º O parágrafo único do art. 3º da Lei Ordinária Estadual nº 11.259, de 14 de maio de 2020 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Parágrafo único. Em caso de restituição, o prestador de serviço terá até 06 (seis) meses para sua efetivação, contados da data de encerramento do estado de calamidade pública no Estado”.

Art. 3º. O *caput* do art. 4º da Lei Ordinária Estadual nº 11.259, de 14 de maio de 2020, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“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 35.662 de 2020, no âmbito do Estado do Maranhão”.

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”.

“Parágrafo único. Os descontos não concedidos antes

ADI 6435 / MA

da publicação desta lei deverão ser efetuados nas mensalidades vincendas correspondentes ao desconto devido em cada mês não usufruído anteriormente”.

Art. 5º. A Lei Ordinária Estadual nº 11.259, de 14 de março de 2020, passa a vigorar acrescido do art. 7º, com a seguinte redação:

“Art. 7º. 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 35.662 de 2020, no âmbito do Estado do Maranhão”.

Art. 6º. Essa Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Dada a incoerência de mudança substancial na norma impugnada, e observados os princípios da economia e da celeridade processuais, o acolhimento do pedido de aditamento formulado pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN é medida que se impõe, pois, em consonância com a jurisprudência da CORTE, *“não há óbice ao aditamento, a fim de incluir os atos normativos editados posteriormente ao ajuizamento da ação, os quais não alteram substancialmente as normas revogadas, padecendo, segundo alega a requerente, dos mesmos vícios”* (ADI 3502, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 12/3/2020). No mesmo sentido, entre outros: ADI 3824, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 19/10/2020; ADI 1926, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 2/6/2020; ADI 4480, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 15/4/2020; ADI 5267 AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 9/9/2019; ADI 3915, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 27/6/2018; ADI 4342 AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 2/2/2018.

ADI 6435 / MA

Ultrapassada essa questão, verifico que, já aperfeiçoado o contraditório formal e oportunizada a apresentação de manifestações por todos os sujeitos processuais, mostra-se conveniente e oportuno, por imperativo de celeridade processual, o conhecimento pleno do mérito da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Anoto, a esse respeito, que a conversão de julgamento cautelar em deliberação de mérito não é medida inédita nesta CORTE, tendo sido adotada, em benefício da entrega satisfatória da jurisdição, entre outros, nos seguintes casos: ADI 4.163, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 1º/3/2013; ADI 4.925, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/3/2015; ADI 5.253, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1º/8/2017; ADI 4.788 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 8/8/2017; ADI 6.083, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2019, DJe de 18/12/2019; e ADI 6.031, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 27/3/2020, DJe de 16/4/2020.

Cumpra, portanto, analisar as preliminares suscitadas nos autos.

A Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão (doc. 12) sustenta que a matéria objeto da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade coincidiria com o objeto da ADI 6432, de relatoria do eminente Min. EDSON FACHIN, razão pela qual seria imperiosa sua distribuição por prevenção.

Sem razão.

O regramento da distribuição dos processos direcionados ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL encontra abrigo no Regimento Interno da CORTE. Especificamente quanto aos processos relacionados ao controle concentrado de constitucionalidade, seu art. 77-B dispõe que *“na ação direta de inconstitucionalidade, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, na ação declaratória de constitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental, aplica-se a regra de distribuição por prevenção quando haja coincidência total ou parcial de objetos”*.

Assim, apenas a parcial ou total coincidência de objeto entre duas ou mais ações de controle abstrato atrai a incidência do referido art. 77-B, o

ADI 6435 / MA

que não se verifica no caso sob análise.

Com efeito, na ADI 6423, de relatoria do Min. EDSON FACHIN, a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN se insurge contra a Lei 17.208/2020 do Estado do Ceará. Neste caso em particular, a mesma CONFENEN pretende ver declarada a inconstitucionalidade da Lei 11.259 do Estado do Maranhão.

Embora versando sobre a mesma temática (possibilidade ou não de Estados-Membros editarem lei estabelecendo redução de mensalidades escolares durante o contexto de pandemia), observa-se que se trata de atos legislativos diversos, provenientes de entes federativos igualmente diferentes, razão pela qual descabe cogitar de identidade de objeto. Rejeito, portanto, a preliminar.

Por outro lado, o Governador do Estado do Maranhão (doc. 35), sustenta a ilegitimidade ativa da requerente, argumentando que lhe falta pertinência temática para contestar a lei impugnada.

Não procede a alegação.

A Constituição de 1988, alterando uma tradição em nosso direito constitucional, que a reservava somente ao Procurador-Geral da República, ampliou a legitimidade para propositura da ação direta de inconstitucionalidade, transformando-a em legitimação concorrente. Para alguns dos legitimados do art. 103 da Constituição Federal, porém, esta CORTE exige a presença da chamada pertinência temática, definida como o requisito objetivo da relação de pertinência entre a defesa do interesse específico do legitimado e o objeto da própria ação.

É o que sucede com as confederações sindicais e entidades de classe, que, embora constem do art. 103, IX, da CF, não são legitimadas universais para a propositura das ações do controle concentrado de constitucionalidade, incumbindo-lhes a demonstração da pertinência temática entre seus objetivos estatutários e o objeto normativo eventualmente impugnado (nesse sentido: ADI 4.722 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 15/2/2017; ADI 4400, Rel. P/ acórdão Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 3/10/2013; e ADI 4190 MC-Ref, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 11/6/2010).

ADI 6435 / MA

No particular, o Estatuto da CONFENEN (doc. 9) prevê expressamente como finalidade da entidade o “estudo, defesa e coordenação dos interesses culturais, econômicos e profissionais da categoria e das atividades compreendidas no Grupo ou Categoria de Estabelecimentos Particulares de Ensino” (art. 3º), estabelecendo, ainda, a prerrogativa de “representar os interesses gerais da respectiva categoria econômica, das federações e dos sindicatos dos estabelecimentos de ensino” (art. 4º, I).

Portanto, vislumbro preenchido o requisito da pertinência temática, uma vez que a lei impugnada versa sobre a redução das mensalidades na rede privada de ensino no Estado do Maranhão, e rejeito a preliminar.

Superadas essas questões, passo ao exame do mérito.

Nesse particular, cumpre verificar se o Estado do Maranhão poderia, legitimamente, à luz das normas de distribuição de competências legislativas estatuídas na Constituição Federal, disciplinar o conteúdo posto na norma impugnada.

O federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula *Estado de Direito*, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (*Manual de direito constitucional*. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t.1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão, portanto, não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com

ADI 6435 / MA

preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

“a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal”. (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome *Publius*, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos “era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem”, por equilibrar o exercício do poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da “mais maravilhosa obra jamais concebida”, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o

ADI 6435 / MA

Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers*, no IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoria de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio

ADI 6435 / MA

da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

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, I).

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (*Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional.

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar, nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22), a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que

ADI 6435 / MA

gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (*A ordem constitucional americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana (*Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988*. Revista de Direito

ADI 6435 / MA

Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação*. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo*. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. *Rui Barbosa e a federação*. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

Em várias oportunidades, venho defendendo uma interpretação mais elástica, no sentido de permitir aos Estados e mesmo aos Municípios a possibilidade de legislar. Temos, portanto, historicamente, dentro do federalismo brasileiro, não um federalismo cooperativo, mas, como já disse, um federalismo centrípeto, em que a União, tradicionalmente, não só fica com as matérias mais importantes, mas também, nas demais, com as normas gerais. E, por cultura jurídica nossa, no embate entre leis federais, leis estaduais e leis municipais, há uma tendência de valorar mais a legislação federal. Então, quando verifico a possibilidade de uma interpretação pela autonomia dos Estados, que isso configure realmente uma das finalidades da Constituição de 1988, que ampliou a repartição de competências. Tenho por princípio, portanto, interpretar mais extensivamente aos Estados.

Nada obstante, ao estabelecer desconto obrigatório nas mensalidades da rede privada de ensino durante o Plano de Contingência do Novo Coronavírus da Secretaria de Estado de Saúde, a legislação impugnada tratou de tema afeto ao Direito Civil e Contratual, usurpando, assim, da competência legislativa atribuída à União pelo art. 22, I, da Constituição Federal de 1988.

Confirmam-se, nesse sentido, os seguintes precedentes:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.989/93 DO ESTADO DE PERNAMBUCO. EDUCAÇÃO: SERVIÇO PÚBLICO NÃO PRIVATIVO. MENSALIDADES ESCOLARES. FIXAÇÃO DA

ADI 6435 / MA

DATA DE VENCIMENTO. MATÉRIA DE DIREITO CONTRATUAL. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. Os serviços de educação, seja os prestados pelo Estado, seja os prestados por particulares, configuram serviço público não privativo, podendo ser desenvolvidos pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização. 2. Nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição do Brasil, compete à União legislar sobre direito civil. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente (ADI 1007, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 24/2/2006).

EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação Direta. Lei nº 670, de 02 de março de 1994, do Distrito Federal. Cobrança de anuidades escolares. Natureza das normas que versam sobre contraprestação de serviços educacionais. Tema próprio de contratos. Direito Civil. Usurpação de competência privativa da União. Ofensa ao art. 22, I, da CF. Vício formal caracterizado. Ação julgada procedente. Precedente. É inconstitucional norma do Estado ou do Distrito Federal sobre obrigações ou outros aspectos típicos de contratos de prestação de serviços escolares ou educacionais. (ADI 1042, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJ de 6/1//2009).

Desta última, cabe destacar, por oportuno, a seguinte passagem do voto proferido pelo eminente Ministro Relator:

A questão da natureza das normas que versam sobre contraprestação a serviços educacionais já foi apreciada pela Corte na ADI nº 1.007 (Rel. Min. EROS GRAU, DJ de 24.02.2006) [...].

Na ocasião, este Plenário assentou que normas incidentes sobre contraprestação de serviços de educação são de direito civil, donde lei estadual que, sob pretexto de dispor sobre educação, ou direito do consumidor, trate de tema próprio de contratos, usurpa da competência legislativa privativa da União. [...]

ADI 6435 / MA

Nítida, portanto, a impossibilidade constitucional de qualquer Estado ou o Distrito Federal editar normas sobre obrigações, contraprestações ou outros aspectos típicos de contratos de prestação de serviços escolares ou educacionais, que isso implica, claramente, legislar em matéria de direito civil, reservada à competência da União (art. 22, I, da Constituição da República).

Nesse contexto, embora se reconheça a boa intenção do legislador estadual em possibilitar uma diminuição dos reflexos sociais e econômicos decorrentes da pandemia, nomeadamente no setor da educação, que, em razão das medidas sanitárias de isolamento e distanciamento social, suportou diversos prejuízos, não se mostra constitucionalmente viável o enquadramento do conteúdo versado na norma impugnada na competência delimitada pelo art. 24, V, da Constituição Federal.

A competência concorrente dos Estados para legislar sobre direito do consumidor se restringe a normas sobre a “responsabilidade por dano ...ao consumidor...” (art. 24, VIII, CF), não se confundindo com a competência legislativa geral sobre direito do consumidor, exercida de forma efetiva pela União por meio da edição, essencialmente, do Código de Defesa do Consumidor. Por consequência, a edição de norma estadual a respeito da proteção do consumidor deve ter por pressuposto uma conduta lesiva por parte do fornecedor, concreta ou em potência, a justificar a atuação específica do Estado para pôr fim à conduta ilícita do fornecedor em relação aos consumidores locais.

Não se autoriza, assim, a edição local de normas gerais sobre os negócios jurídicos estabelecidos entre fornecedores e consumidores, mas sim legislação específica sobre alguma ocorrência concreta que traduza dano ilícito ao consumidor por ato ou fato do fornecedor, ou, ainda, que tenha por base uma situação local concreta a autorizar a atuação supletiva do legislador estadual.

No caso concreto, a Lei estadual, ao estabelecer uma redução geral de preços fixados nos contratos para os serviços educacionais, fixou

ADI 6435 / MA

norma geral e abstrata para os contratos não fundada em ilicitude ou abusividade cometida pelos fornecedores justificadora da competência concorrente. A norma, de forma geral e abstrata, alterou o conteúdo dos negócios jurídicos, o que caracteriza norma de direito civil.

Não se desconhece que, no julgamento das ADIs 3874 (Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 9/9/2019), 5462 (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe 29/10/2018) e 5951 (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 6/7/2020), o TRIBUNAL reconheceu como legítimo o exercício de determinadas competências concorrentes dos Estados em matéria de tutela do consumidor. Tais precedentes, todavia, não se adequam à hipótese concreta por, justamente, indicarem a atuação do legislador estadual a partir de uma conduta ilícita cometida pelos fornecedores locais, considerando não as normas gerais do direito civil, mas as normas específicas previstas no Código de Defesa do Consumidor.

Os precedentes citados acima indicam situações em que se identificou um **conduta ou prática abusiva** das instituições privadas de ensino locais que, por questões acessórias à prestação objeto do contrato em si (prestação de serviços educacionais), impunham aos consumidores taxas ou pagamentos extraordinários, como taxa de repetência, taxa sobre disciplina eletiva, taxa de prova, de provas finais ou segunda chamada, não restituição de matrículas em caso de desistência. Ou seja, a partir de uma **“abusividade local”**, agiu o legislador local em tutela aos consumidores, proibindo a prática que, em termos finais, não integrava o objeto essencial da contratação inicial.

O caso concreto é distinto, **pois não parte da descrição de condutas comerciais específicas que se mostrem lesivas ao consumidor, a partir do objeto do contrato estabelecido entre as partes**, justificadoras do exercício da competência concorrente do art. 24, VIII, da CF (responsabilidade por dano ao consumidor). Parte de uma situação de “normalidade” das obrigações fixadas no contrato e por conta de uma externalidade à relação contratual – a pandemia – altera elemento essencial do negócio jurídico [“o preço”], sem que se fundamente numa

ADI 6435 / MA

conduta abusiva ou ilícita do fornecedor.

Assim, a lei estadual em questão regula matéria atinente ao direito civil, pois determina uma modificação de elemento essencial do contrato a partir de uma externalidade, de forma similar ao comando dos arts. 478 a 480 do Código Civil (resolução ou modificação das obrigações contratuais por onerosidade excessiva decorrente de acontecimentos extraordinários ou imprevisíveis), **de forma abstrata e presumindo-se o prejuízo dos contratantes consumidores e um ganho ilícito por parte dos fornecedores.**

Não se descure, ainda, do reduzido espaço para o exercício de competência suplementar dos Estados (art. 24, CF), ante a existência de uma lei federal geral a respeito dos efeitos da Pandemia de COVID-19 nas relações de direito privado (Lei 14.010, de 10 de junho de 2020), que indica o exercício da competência federal para regular, de forma geral, os contratos privados. A referida norma geral, que *“Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19)”* não dispôs, de forma expressa, sobre a redução mandatória de obrigações atinentes a contratos de prestação de serviços, limitando-se a prever o afastamento da regra do art. 49 do Código de Defesa do Consumidor na hipótese de entrega domiciliar de produtos perecíveis, de consumo imediato ou de medicamentos (art. 8º).

Tal exercício específico da competência da União, feito de forma concreta em relação às diversas consequências da pandemia em relação às relações de direito privado, restringe eventual atuação do legislador estadual em espaços não ocupados, já que há indicação clara da norma geral federal pela limitação de tais efeitos nos negócios jurídicos.

Ou seja, a existência de uma norma geral federal específica a respeito dos efeitos da Pandemia sobre as relações contratuais privadas, com previsão expressa a determinadas relações de consumo, restringe a competência complementar dos Estados a respeito da mesma matéria, ainda que sob as vestes de norma protetiva dos consumidores contra danos sofridos por força da relação negocial estabelecida. Afasta-se a

ADI 6435 / MA

questão, portanto, de uma competência suplementar dos Estados para legislar sobre responsabilidade por danos ao consumidor (art. 24, V, CF) a partir da determinação da alteração do conteúdo de contratos.

A questão da interferência em relações contratuais por normas locais, por força da pandemia, já foi apreciada pela Corte em relação à **suspensão da cobrança de prestações decorrentes de empréstimos consignados de servidores públicos**, reconhecendo-se a inconstitucionalidade por usurpação de competência:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.733/2020, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, QUE DISPÕE SOBRE A SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DA COBRANÇA DE CRÉDITOS CONSIGNADOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VIOLAÇÃO AO ART. 22, I E VII, CF. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA.

1. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna a Lei nº 10.733/2020, do Estado do Rio Grande do Norte, que dispõe sobre a suspensão da cobrança das consignações voluntárias contratadas por servidores públicos pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias.

2. Há vício de inconstitucionalidade formal por violação ao art. 22, I e VII, CF, que estabelecem competência privativa da União para legislar a respeito de direito civil e de política de crédito. Os Estados membros não estão autorizados a editar normas acerca de relações contratuais, nem a respeito da regulação da consignação de crédito por servidores públicos. A relevância das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras demanda a existência de coordenação centralizada das políticas de crédito.

3. Há vício de inconstitucionalidade material por violação ao princípio da segurança jurídica, tendo em vista que a lei estadual promove intervenção desproporcional em relações privadas validamente constituídas.

4. Pedido julgado procedente. Fixação da seguinte tese de

ADI 6435 / MA

juízo: “É inconstitucional lei estadual que determina a suspensão temporária da cobrança das consignações voluntárias contratadas por servidores públicos estaduais” (ADI 6.484-RN, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, j. sessão virtual de 25.09.2020 a 02.10.2020).

Tem-se, assim, concorrentemente, a existência de lei federal geral a respeito dos efeitos jurídicos da Pandemia da COVID-19 nas relações de direito privado, com normas específicas sobre relações de consumo, sem prever a modificação do preço de contratos de prestação de serviços educacionais ou qualquer outro, e a inexistência de competência legislativa dos Estados a respeito de relações contratuais, pois de direito civil.

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido, declarando a inconstitucionalidade formal da Lei 11.259/2020, com a redação dada pela Lei 11.299/2020 do Estado do Maranhão.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.435

PROCED. : MARANHÃO

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO

ADV.(A/S) : FLAVIO ANTONIO ESTEVES GALDINO (24564/DF, 94605/RJ, 256441/SP) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DAS FACULDADES ISOLADAS E INTEGRADAS - ABRAFI

ADV.(A/S) : DANIEL CAVALCANTE SILVA (18375/DF, 10821/PB, 133072/RJ, 240450/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS UNIVERSITÁRIOS - ANACEU

ADV.(A/S) : RAFAEL BARRETO BORNHAUSEN (46662/GO, 144009/MG, 01046/PE, 42369/PR, 185847/RJ, 11328/SC, 226799/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR - ABMES

ADV.(A/S) : BRUNO CAETANO AMANCIO COIMBRA (28584/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE PAIS E ALUNOS DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO DO ESTADO DO MARANHÃO - ASPA/MA

ADV.(A/S) : MARLON JACINTO REIS (52226/DF, 4285/MA)

ADV.(A/S) : RAFAEL MARTINS ESTORILIO (47624/DF, 21041-A/MA, 10.111-A/TO)

ADV.(A/S) : ANA LETICIA NEPOMUCENO LEDA

ADV.(A/S) : HIDALGO JOSE NEPOMUCENO LEDA (12802/MA)

ADV.(A/S) : FREDERICO NEPOMUCENO LEDA (17693/MA)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES - ANUP

ADV.(A/S) : DYOGO CESAR BATISTA VIANA PATRIOTA (19397/DF, 87553A/RS, 241286/SP)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES LIVRES - FNEL

ADV.(A/S) : IAGO SANTANA DE JESUS (173937/RJ, 384553/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DAS FACULDADES ISOLADAS E INTEGRADAS (ABRAFI)

ADV.(A/S) : JOSÉ ROBERTO COVAC (93102/SP) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS UNIVERSITÁRIOS - ANACEU

ADV.(A/S) : RAFAEL BARRETO BORNHAUSEN (46662/GO, 144009/MG, 01046/PE, 42369/PR, 185847/RJ, 11328/SC, 226799/SP) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR (ABMES)

ADV.(A/S) : BRUNO CAETANO AMANCIO COIMBRA (28584/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE PAIS E ALUNOS DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO DO ESTADO DO MARANHÃO

ADV.(A/S) : MÁRLON JACINTO REIS (4285/MA) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES -

ANUP

ADV. (A/S) : DYOGO CÉSAR BATISTA VIÃNA PATRIOTA (19397/DF) E
OUTRO (A/S)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES LIVRES - FNEL

ADV. (A/S) : IAGO SANTANA DE JESUS (173937/RJ)

Decisão: Após o voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), que julgava procedente o pedido formulado na ação direta, declarando a inconstitucionalidade formal da Lei nº 11.259/2020, com a redação dada pela Lei nº 11.299/2020 do Estado do Maranhão, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Falaram: pela requerente, o Dr. Wallace de Almeida Corbo; e, pelo *amicus curiae* Associação Nacional das Universidades Particulares - ANUP, o Dr. Dyogo Cesar Batista Viana Patriota. Plenário, Sessão Virtual de 13.11.2020 a 20.11.2020.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.435 MARANHÃO

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO**

ADV.(A/S) : **FLAVIO ANTONIO ESTEVES GALDINO E OUTRO(A/S)**

INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO**

PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO**

INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO**

ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DAS FACULDADES ISOLADAS E INTEGRADAS - ABRAFI**

ADV.(A/S) : **DANIEL CAVALCANTE SILVA**

AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS UNIVERSITÁRIOS - ANACEU**

ADV.(A/S) : **RAFAEL BARRETO BORNHAUSEN**

AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR - ABMES**

ADV.(A/S) : **BRUNO CAETANO AMANCIO COIMBRA**

AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO DE PAIS E ALUNOS DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO DO ESTADO DO MARANHÃO - ASPA/MA**

ADV.(A/S) : **MARLON JACINTO REIS**

ADV.(A/S) : **RAFAEL MARTINS ESTORILIO**

ADV.(A/S) : **ANA LETICIA NEPOMUCENO LEDA**

ADV.(A/S) : **HIDALGO JOSE NEPOMUCENO LEDA**

ADV.(A/S) : **FREDERICO NEPOMUCENO LEDA**

AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES - ANUP**

ADV.(A/S) : **DYOGO CESAR BATISTA VIANA PATRIOTA**

AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES LIVRES - FNEL**

ADV.(A/S) : **IAGO SANTANA DE JESUS**

AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DAS FACULDADES ISOLADAS E INTEGRADAS**

ADI 6435 / MA

(ABRAFI)
ADV.(A/S) : JOSÉ ROBERTO COVAC E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS
UNIVERSITÁRIOS - ANACEU
ADV.(A/S) : RAFAEL BARRETO BORNHAUSEN E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS
DO ENSINO SUPERIOR (ABMES)
ADV.(A/S) : BRUNO CAETANO AMANCIO COIMBRA
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE PAIS E ALUNOS DAS
INSTITUIÇÕES DE ENSINO DO ESTADO DO
MARANHÃO
ADV.(A/S) : MÁRLON JACINTO REIS E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES
PARTICULARES - ANUP
ADV.(A/S) : DYOGO CÉSAR BATISTA VIÃNA PATRIOTA E
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES
LIVRES - FNEL
ADV.(A/S) : IAGO SANTANA DE JESUS

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino ajuizou esta ação direta buscando ver declarada a incompatibilidade, com a Constituição Federal, da Lei nº 11.259, de 14 de maio de 2020, do Estado do Maranhão, na redação conferida pela de nº 11.299, de 14 de julho de 2020, a versar redução de mensalidade na rede privada de ensino durante plano de contingência, relativamente à pandemia de covid-19, adotado pela Secretaria de Saúde. Eis o teor:

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 reduzirem suas mensalidades durante o

ADI 6435 / MA

período de vigência da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional – ES – PII 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.

IV – 100% (cem por cento) de desconto para os alunos com transtorno do espectro autista ou qualquer outra condição ou deficiência que impossibilite o acompanhamento das aulas ministradas telepresencialmente;

V – desconto proporcional à carga horária do contraturno que não estiver sendo ministrada;

§ 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

ADI 6435 / MA

anual, o prestador de serviço poderá:

I – restituir o valor recebido proporcional ao desconto estabelecido;

II – disponibilizar de 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.

Parágrafo único. Em caso de restituição, o prestador de serviço terá até 06 (seis) meses para sua efetivação, contados 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 COVID19, ou do Decreto nº 35.662 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 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.

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.

Art. 7º. 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 35.662 de

ADI 6435 / MA

2020, no âmbito do Estado do Maranhão.

A requerente é parte legítima para impugnar o diploma, uma vez impactados interesses dos congregados – artigos 4º e 5º do Estatuto.

O processo está aparelhado para análise definitiva da controvérsia constitucional, ante manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República. Cumpre converter o referendo da liminar em julgamento final.

Está em jogo definir se, ao editar a norma, a Assembleia Legislativa do Maranhão atuou, de forma suplementar, na proteção do consumidor, observada a competência legislativa concorrente – artigo 24, inciso V, da Carta da República –, ou se, a esse pretexto, invadiu campo constitucionalmente reservado à União para dispor sobre direito civil – artigo 22, inciso I.

O sistema de distribuição de competências materiais e legislativas, privativas, concorrentes e comuns, entre os entes da Federação, tal como estabelecido na Lei Maior e tendo em vista o princípio da predominância do interesse, é marcado pela complexidade, não sendo incomum chamar-se o Supremo para solucionar problemas de coordenação e sobreposição de atos legislativos, especialmente federais e estaduais.

O texto constitucional não impede a elaboração de legislação estadual que, sem tratar especificamente dos negócios jurídicos firmados, venha a afetar a atividade dos estabelecimentos de ensino, preservado o núcleo de obrigações assumidas em contrato.

Com a edição do diploma, buscou-se potencializar, no âmbito regional, mecanismo de tutela da dignidade dos consumidores, ou destinatários finais, na dicção do artigo 2º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. A propósito, confirmam a seguinte ementa:

COMPETÊNCIA NORMATIVA – CONSUMIDOR –
PROTEÇÃO – LEI ESTADUAL – RAZOABILIDADE.
Atendidos os parâmetros alusivos à razoabilidade, surge
constitucional norma estadual a versar proibição de as
empresas concessionárias de serviços públicos suspenderem,

ADI 6435 / MA

ausente pagamento, fornecimento residencial de água e energia elétrica em dias nela especificados, ante a competência concorrente dos Estados para legislar sobre proteção aos consumidores artigo 24, inciso V, da Constituição Federal.

(Ação direta de inconstitucionalidade nº 5.961, com acórdão por mim redigido, publicado no Diário da Justiça eletrônico de 26 de junho de 2019.)

Ausente interferência na atividade-fim das pessoas jurídicas abrangidas pela eficácia do ato atacado, inexistente usurpação de competência da União.

Divirjo do Relator, para julgar improcedente o pedido.

21/12/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.435 MARANHÃO

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

A ação direta de inconstitucionalidade foi ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), com pedido de medida cautelar, **contra a Lei nº 11.259, de 14 de maio de 2020, do Estado do Maranhão, que estabelece a redução das mensalidades na rede privada de ensino durante o Plano de Contingência do Novo Coronavírus.**

Na sessão virtual iniciada em 13/11/20, o Ministro **Alexandre de Moraes** (Relator) proferiu voto no sentido da procedência do pedido, de modo a declarar a inconstitucionalidade formal da Lei estadual nº 11.259/20, sob o fundamento de usurpação da competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito civil, consoante o art. 22, I, da Constituição Federal.

Pedi vista dos autos para melhor apreciar a questão.

Vejamos o teor da norma impugnada:

“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 reduzirem suas mensalidades** durante o período de vigência da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional – ES - PII 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

ADI 6435 / MA

(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:

I - restituir o valor recebido proporcional ao desconto estabelecido;

II - disponibilizar de 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

ADI 6435 / MA

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.”

Extraí-se do texto da lei a **obrigatoriedade de implementação**, por parte dos estabelecimentos de ensino da rede privada do Maranhão, de **descontos nas mensalidades em proporção variável, conforme a quantidade de alunos matriculados em cada instituição**.

A discussão posta na presente ação direta diz respeito (i) à delimitação da competência legislativa para a edição da Lei Estadual nº 11.259/20, diante da alegação de inconstitucionalidade formal por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil; e (ii) à aferição da ocorrência de inconstitucionalidade material, pois suscitada a contrariedade à livre iniciativa, ao ato jurídico perfeito, à autonomia universitária e ao princípio da proporcionalidade.

De início, **acompanho o eminente Relator na conclusão da existência de inconstitucionalidade formal no caso**.

A repartição de competências no federalismo brasileiro tem observado, desde sua origem, um movimento centrífugo gradual, culminando em uma Federação de cunho cooperativo, em que competências legislativas privativas coexistem com competências legislativas concorrentes entre os entes federados, os quais exercerão sua autonomia conforme a predominância do interesse suscitado por cada matéria.

Nesse sentido, há disciplinas que, por sua natureza e pela opção do constituinte originário, devem manter uniformidade em todo o território nacional, o que explica o fato de a União guardar um amplo rol de competências privativas e, além disso, exercer a atribuição de traçar

ADI 6435 / MA

regras gerais quando for o caso de compartilhar a competência com outros entes da Federação.

Para tanto, a **Constituição Federal** reservou à **União**, em **caráter privativo**, a **competência para legislar sobre direito civil**, consoante o art. 22, inciso I, **em cuja disciplina se insere o direito contratual**. Da opção do constituinte subjaz a necessidade de se conceder **segurança aos negócios jurídicos firmados no país**, de forma que as regras referentes aos contratos não sejam díspares entre os estados-membros e sejam uniformes em todo o território nacional.

No caso presente, é de se notar que os prestadores de serviços educacionais da rede privada vinculam-se aos respectivos alunos, ou a quem os represente, por meio de um instrumento contratual, mediante o qual se estipula o comportamento esperado das partes contratantes, detalhando-se as circunstâncias em que as obrigações serão executadas e a forma pela qual serão remuneradas.

Em toda a sua extensão, a lei maranhense dispõe sobre os termos em que serão descontados valores nas contraprestações pactuadas entre as instituições de ensino e os estudantes, **não se tratando, portanto, de uma típica disciplina acerca da proteção do consumidor contra eventuais ações abusivas por parte dos prestadores de serviços educacionais, mas de uma interferência na essência do contrato**, de forma a suspender a vigência de cláusulas contratuais que se inserem no âmbito da normalidade dos negócios jurídicos onerosos.

O **Supremo Tribunal Federal** tem reconhecido a **competência dos estados para suplementar a legislação federal acerca da proteção ao consumidor em hipóteses nas quais resta claro o intuito de evitar condutas abusivas**, como foi o caso da declaração de constitucionalidade de leis estaduais que previam (i) a proibição da cobrança por provas de segunda chamada (ADI nº 3.874/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 9/9/19); (ii) a restrição à estipulação de taxas por instituições particulares de ensino superior (ADI nº 5.462/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, DJe de 29/10/18) e (iii) a obrigação de devolução do valor da matrícula em caso de desistência antes do início

ADI 6435 / MA

das aulas (ADI nº 5.951/MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJe de 6/7/20).

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 eqüitativamente 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.”

Controvérsia semelhante à presente foi abordada na ADI nº 6.484, na qual se discutia a constitucionalidade de lei do Estado do Rio Grande do Norte que dispunha sobre a suspensão da cobrança das consignações voluntárias contratadas pelos servidores públicos estaduais pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, visando atenuar os efeitos econômicos da pandemia de COVID-19.

Naquele caso, o Tribunal confirmou decisão em que concedi medida cautelar, na condição de Presidente da Corte, e decidiu, por unanimidade, pela inconstitucionalidade formal da norma, por usurpação da competência legislativa privativa da União para legislar a respeito de direito civil e de política de crédito.

Constou do voto do Relator, o Ministro **Roberto Barroso**:

ADI 6435 / MA

“Em segundo lugar, deve-se reconhecer o vício de inconstitucionalidade formal, tendo em vista a usurpação de competência privativa da União para legislar a respeito de direito civil e de política de crédito, nos termos do art. 22, I e VII, CF. A Lei nº 10.733/2020, do Estado do Rio Grande do Norte, dispõe sobre a suspensão da cobrança das consignações voluntárias contratadas pelos servidores públicos estaduais pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias. **Como se depreende das informações prestadas pela Assembleia Legislativa daquele estado (Doc. 29, fl. 09), a intenção do legislador estadual foi amenizar a situação de crise ocasionada pela pandemia da Covid-19, independentemente da circunstância de os servidores terem tido redução remuneratória ou não. Ao assim determinar, a lei impugnada interfere em todas as relações contratuais estabelecidas entre servidores públicos estaduais e instituições financeiras para a consignação voluntária de crédito.**

Trata-se, com relação ao ponto, de incursão do Estado-Membro em matéria relativa a direito civil. Não merece respaldo o argumento da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, no sentido de que a lei disciplinaria matéria consumerista. Por mais ampla que seja a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (art. 24, V e VIII, CF), não autoriza os Estados-membros a editarem normas acerca de relações contratuais, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil (art. 22, I, CF)” (ADI nº 6.484/RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 19/10/20, grifos nossos).

O Supremo Tribunal Federal, em outras ocasiões, **entendeu concernir ao Direito Civil as normas incidentes sobre a contraprestação de serviços de educação, por se tratar de questão relacionada aos contratos.** Vejamos:

“INCONSTITUCIONALIDADE. Ação Direta. Lei nº 670,

ADI 6435 / MA

de 02 de março de 1994, do Distrito Federal. Cobrança de anuidades escolares. Natureza das normas que versam sobre contraprestação de serviços educacionais. Tema próprio de contratos. Direito Civil. Usurpação de competência privativa da União. Ofensa ao art. 22, I, da CF. Vício formal caracterizado. Ação julgada procedente. Precedente. É inconstitucional norma do Estado ou do Distrito Federal sobre obrigações ou outros aspectos típicos de contratos de prestação de serviços escolares ou educacionais” (ADI nº 1.042/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Cezar Peluso**, DJe de 6/11/09).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.989/93 DO ESTADO DE PERNAMBUCO. EDUCAÇÃO: SERVIÇO PÚBLICO NÃO PRIVATIVO. MENSALIDADES ESCOLARES. FIXAÇÃO DA DATA DE VENCIMENTO. MATÉRIA DE DIREITO CONTRATUAL. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. Os serviços de educação, seja os prestados pelo Estado, seja os prestados por particulares, configuram serviço público não privativo, podendo ser desenvolvidos pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização. 2. Nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição do Brasil, compete à União legislar sobre direito civil. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente” (ADI nº 1.007/PE, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Eros Grau**, DJ 24/02/06).

Ainda que se pudesse argumentar que se trata de lei editada no exercício da competência legislativa concorrente, por tangenciar questão relacionada à proteção do consumidor, ainda assim não se chegaria à conclusão da constitucionalidade da norma.

Com efeito, ao dispor sobre a competência legislativa concorrente entre a União e os estados-membros, prevê o art. 24 da Carta de 1988, em seus parágrafos, **duas situações em que compete ao estado-membro legislar: (a) quando a União não o faz e, assim, o ente federado, ao regulamentar uma das matérias do art. 24, não encontra limites na**

ADI 6435 / MA

norma federal geral; e (b) quando a União edita norma geral sobre o tema, a ser observada em todo território nacional, cabendo ao estado a respectiva suplementação, a fim de adequar as prescrições a suas particularidades locais.

Nesses termos, já assentou este Tribunal, **in verbis**:

“O art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não-cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o DF, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o DF, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena 'para atender a suas peculiaridades' (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º)” (ADI nº 3.098/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Carlos Velloso**, DJ de 10/3/06).

Analisada a questão sob o pálio da competência concorrente, verifica-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 Maranhão 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**

ADI 6435 / MA

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.

Merece destaque, ainda, a **Lei Federal nº 9.870**, de 23 de novembro de 1999, a qual dispõe sobre o valor contratado “das anuidades ou das semestralidades escolares do ensino pré-escolar, fundamental, médio e superior”, além de estabelecer obrigações aos estabelecimentos educacionais e regras referentes aos contratos firmados com os alunos.

Não se verifica, no Estado do Maranhão, peculiaridade regional a justificar um regramento específico acerca dos efeitos da pandemia de COVID-19 nos contratos firmados entre estabelecimentos de ensino da rede privada e os respectivos alunos.

Desse modo, caso se pudesse afirmar que a Lei Estadual nº 11.259/20 teria sido elaborada no exercício da competência legislativa concorrente dos estados para dispor sobre defesa do consumidor, ainda assim haveria inconstitucionalidade formal, pela contrariedade à disciplina federal existente sobre o assunto.

Desta feita, entendo que **a matéria ora discutida está inserida na competência legislativa da União, o que me permite concluir pela inconstitucionalidade formal da Lei nº 11.259/20 do Estado do Maranhão.**

De outra banda, **também vislumbro, na norma impugnada, vício de inconstitucionalidade material, por contrariedade à livre iniciativa.**

Refiro-me a um fundamento da República (art. 1º, IV da CF/88) e da ordem econômica (art. 170, **caput**, da CF/88) que se relaciona com as demais liberdades fomentadas pela Constituição de 1988, como **corolário da autonomia individual**, manifesta na **liberdade negocial e na liberdade contratual**. Não se trata, porém, de liberdades absolutas, eis que devem coadunar-se com outros fundamentos posicionados em patamar equivalente pelo constituinte, em defesa dos quais seria cabível uma ingerência estatal.

ADI 6435 / MA

Há, portanto, situações em que a intervenção do Estado no domínio econômico se mostra legítima, no sentido de salvaguardar outros princípios constitucionais tão relevantes quanto o da livre iniciativa e que devem orientar o comportamento dos agentes estatais e privados em suas atividades, a exemplo da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da função social da propriedade.

Tenho, todavia, não ser o caso dos autos.

Em que pese o nobre intuito, **o legislador maranhense invadiu indevidamente o espaço da liberdade de iniciativa**, na medida em que impôs uma redução na receita das instituições de ensino do estado sem qualquer contrapartida e de **forma anti-isonômica**, já que atribuiu especificamente ao setor da educação privada o dever de compensar os prejuízos experimentados pelos particulares em razão da pandemia.

Não se desconsidera que o acesso à educação e a defesa do consumidor são direitos com estatura constitucional e que podem ensejar intervenção do Poder Público, caso o comportamento da iniciativa privada importe em obstrução a seu exercício.

Entretanto, na espécie, **a edição da lei impugnada está atrelada a fatores externos à atividade econômica afetada, quais sejam, os efeitos de uma emergência internacional de saúde, os quais atingiram tanto pessoas físicas como jurídicas e cuja obrigação de mitigação não pode ser transferida a um ou outro agente privado.**

Nesse sentido, leciona o Professor e Ministro Luís Roberto Barroso:

“O que o Estado não pode pretender, sob pena de subverter os papéis, é que a empresa privada, em lugar de buscar o lucro, oriente sua atividade para a consecução dos princípios-fins da ordem econômica como um todo, com sacrifício da livre iniciativa. Isto seria dirigismo, uma opção por um modelo historicamente superado. O Poder Público não pode supor, e.g., que uma empresa esteja obrigada a admitir um número x de empregados, independentemente de suas necessidades, apenas para promover o pleno emprego. Ou

ADI 6435 / MA

ainda que o setor privado deva compulsoriamente doar produtos para aqueles que não têm condições de adquiri-los, ou que se instalem fábricas obrigatoriamente em determinadas regiões do País, de modo a impulsionar seu desenvolvimento.

Ao Estado, e não à iniciativa privada, cabe desenvolver ou estimular práticas redistributivistas ou assistencialistas. É do Poder Público a responsabilidade primária. Poderá desincumbir-se dela por iniciativa própria ou estimulando comportamentos da iniciativa privada que conduzam a esses resultados, oferecendo vantagens fiscais, financiamentos, melhores condições de exercício de determinadas atividades, dentre outras formas de fomento” (BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *Revista dos Tribunais*, v. 795, p. 55 – 76, 2002).

Cabe mencionar, novamente, o julgamento da ADI nº 6.484, no qual, repito, deliberou-se acerca da validade de lei estadual que suspendeu a cobrança das consignações voluntárias contratadas por servidores públicos pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, no intuito de amenizar a crise causada pela pandemia de COVID-19.

Naquele caso, além de reconhecer a inconstitucionalidade formal da lei, este Plenário também a considerou **materialmente inconstitucional, por interferir de forma desproporcional em relações contratuais regularmente constituídas.**

Reitero que, por louvável que seja a iniciativa do Estado do Maranhão, a estipulação de descontos lineares não necessariamente importa em benefício aos consumidores, pois **retira das partes contratantes a capacidade de negociar formas de pagamento que se adéquem à situação de cada um.**

Isso porque a norma interveio indistintamente em todos os contratos do estado, colocando em situação desproporcionalmente favorável aqueles que não observaram decréscimo remuneratório em decorrência da pandemia e prejudicando ainda mais aqueles que, por circunstâncias pessoais, precisariam de descontos maiores nas mensalidades.

ADI 6435 / MA

Com efeito, é possível que os contratantes dos serviços educacionais tenham sido atingidos pelos efeitos econômicos da pandemia em diferentes graus. Poderá haver situações em que os responsáveis pelo custeio da própria educação ou de dependente não tenham sofrido qualquer diminuição em sua renda, ou situações em que ambos os provedores, ou o provedor, caso haja apenas um, tenham perdido seus empregos.

É possível, também, que haja escolas do sistema privado com maiores provisões, enquanto outras tenham, inclusive, de contar com benefícios governamentais.

Ademais, ao estipular cortes na receita de todas as instituições de ensino da rede privada do estado, não se está a considerar as peculiaridades de cada uma, sendo certo que, desde o início da pandemia, tem sido observado um esforço para adaptação das aulas presenciais em plataformas digitais em todo o país, o que pode demandar investimento em tecnologia e acarretar aumento de custos, em vez de sua diminuição, como presumiu o legislador estadual.

As situações são múltiplas, plurais, e inviáveis de serem tratadas de modo uniforme pela lei estadual sem lesar ainda mais os destinatários a que pretende atender.

Verifica-se, portanto, que houve uma intervenção desproporcional do Estado do Maranhão em relações privadas que encontram amparo na legislação civil, pelo que **resta evidenciada a inconstitucionalidade material da Lei nº 11.259/20 do Estado do Maranhão.**

Pelo exposto, voto pela procedência integral do pedido formulado na ADI nº 6.435 para se declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 11.259/20 do Estado do Maranhão.

21/12/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.435 MARANHÃO

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO

ADV.(A/S) : FLAVIO ANTONIO ESTEVES GALDINO E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DAS FACULDADES ISOLADAS E INTEGRADAS - ABRAFI

ADV.(A/S) : DANIEL CAVALCANTE SILVA

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS UNIVERSITÁRIOS - ANACEU

ADV.(A/S) : RAFAEL BARRETO BORNHAUSEN

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR - ABMES

ADV.(A/S) : BRUNO CAETANO AMANCIO COIMBRA

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE PAIS E ALUNOS DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO DO ESTADO DO MARANHÃO - ASPA/MA

ADV.(A/S) : MARLON JACINTO REIS

ADV.(A/S) : RAFAEL MARTINS ESTORILIO

ADV.(A/S) : ANA LETICIA NEPOMUCENO LEDA

ADV.(A/S) : HIDALGO JOSE NEPOMUCENO LEDA

ADV.(A/S) : FREDERICO NEPOMUCENO LEDA

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES - ANUP

ADV.(A/S) : DYOGO CESAR BATISTA VIANA PATRIOTA

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES LIVRES - FNEL

ADI 6435 / MA

ADV.(A/S) : IAGO SANTANA DE JESUS
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS
DAS FACULDADES ISOLADAS E INTEGRADAS
(ABRAFI)

ADV.(A/S) : JOSÉ ROBERTO COVAC E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS
UNIVERSITÁRIOS - ANACEU

ADV.(A/S) : RAFAEL BARRETO BORNHAUSEN E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS
DO ENSINO SUPERIOR (ABMES)

ADV.(A/S) : BRUNO CAETANO AMANCIO COIMBRA
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE PAIS E ALUNOS DAS
INSTITUIÇÕES DE ENSINO DO ESTADO DO
MARANHÃO

ADV.(A/S) : MÁRLON JACINTO REIS E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES
PARTICULARES - ANUP

ADV.(A/S) : DYOGO CÉSAR BATISTA VIANA PATRIOTA E
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES
LIVRES - FNEL

ADV.(A/S) : IAGO SANTANA DE JESUS

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o bem lançado do relatório do e. Ministro Alexandre de Moraes, e peço vênias para apresentar posição divergente em relação ao substancial voto de sua lavra.

Preliminarmente, consigno a legitimidade da entidade requerente, entidade sindical de terceiro grau, apta, segundo o art. 103, IX, da CRFB, a incoar o controle concentrado de constitucionalidade. A pertinência sobressai nítida tendo em vista as finalidades da entidade e a matéria disciplinada pela lei impugnada.

ADI 6435 / MA

No mérito, em relação à alegação de inconstitucionalidade formal, como venho assentando, 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 todos os entes. 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 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 otimizem os fundamentos (art. 1º) e objetivos (art. 3º) da Constituição 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 dos direitos fundamentais.

Ocorre que, como bem relembra o e. Min. 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 (MENDES, Gilmar. **Curso de direito constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 841).

Em outras oportunidades (ADI 5.356 e ADPF 109), sustentei que a tradicional compreensão do federalismo brasileiro, que busca solucionar os conflitos de competência tão somente a partir da ótica da prevalência de interesses, não apresenta solução satisfatória para os casos cuja dúvida sobre o exercício da competência legislativa decorre de atos normativos que podem versar sobre diferentes temas.

Nestes casos, há uma multidisciplinariedade, como bem descreveu Tiago Magalhães Pires, em trabalho já citado pelo e. Min. Luís Roberto Barroso (ADI 5327, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 01.08.2017):

"Há também situações de concorrência de fato entre as competências de diversos entes federativos, ainda que

ADI 6435 / MA

privativas. São casos em que a lei editada por uma entidade política remete simultaneamente às categorias previstas em duas ou mais regras de competência, algumas permitidas e outras proibidas àquela entidade política. Diante disso, o intérprete se veria na contingência de escolher a categoria mais saliente ou o ente a ser aquinhado, ou simplesmente reconhecer a realidade e admitir a validade da lei.”

A solução para esses casos 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 e. Min. 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.”

(MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. 10^a ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 97).

E nesse contexto, é necessário avançar em relação ao modo como a repartição de competências há tempos é lida – a partir de um modelo estanque que se biparte no sentido horizontal ou vertical, ou ainda, em competência legislativa ou administrativa – para um modelo em que o princípio informador seja a máxima efetividade dos direitos fundamentais como critério de distribuição destas competências.

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 alçada que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria.

Neste 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

ADI 6435 / MA

dos entes menores da federação (*presumption against pre-emption*).

Assim, é preciso reconhecer, no âmbito da repartição constitucional de competências federativas, que o Município, por exemplo, 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

ADI 6435 / MA

problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade.”

(BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 35, 1995. p. 28-29)

Por evidente, não se deve confundir a maior proximidade do governo, que naturalmente ocorre nos municípios, com mais democracia. A Constituição é também um contraponto à captura do governo local pelas oligarquias. É precisamente aqui que reside a fonte material de competência dos demais entes federativos: contanto que favoreça a realização material de direitos constitucionalmente garantidos e desde que estejam previstas no âmbito de sua respectiva competência, podem a União ou mesmo os Estados dispor de matérias que tangencialmente afetam o interesse local. O federalismo torna-se, por conseguinte, um instrumento de descentralização, não para simplesmente distribuir poder político, mas para realizar direitos fundamentais.

Assim, seria possível superar o conteúdo meramente formal do princípio e reconhecer um aspecto 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 possuem os entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito nacional, certa matéria deve ser disciplinada pelo ente maior.

Embora seja diretamente aplicável ao caso em tela, 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, ou seja, na demonstração de que é mais vantajosa a regulação de determinada matéria pela União ou pelo Estado, conforme for o caso. Trata-se, portanto, de privilegiar a definição dada pelo legislador, reconhecendo que eventual lacuna deve ser vista como

ADI 6435 / MA

possibilidade de atuação dos demais entes federativos, não cabendo ao poder judiciário, à minguada de definição legislativa, retirar a competência normativa de determinado ente da federação, sob pena de tolher-lhe sua autonomia constitucional.

No caso, a requerente alega usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil, notadamente direito contratual, nos termos do art. 22, I, da CF; pela extrapolação da competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor e educação, prevista no art. 24, V e IX, da CF, visto não estar presente qualquer particularidade regional; e, por fim, pela intervenção do Estado do Maranhão no sistema federal, ao incluir em seu escopo as instituições privadas de ensino superior.

De fato, a lei tangencia várias matérias, incluindo o direito econômico (CRFB, art. 24, I) sobressaindo, no entanto, a competência referente à proteção dos consumidores, situação que, senão por vedação expressa da lei federal, atua legitimamente o ente federado.

Direito do consumidor é microssistema que, nada obstante dialogue com o direito civil (assim como com o direito administrativo, penal e direito processual), matéria com a qual guarda identidade da estrutura da relação jurídica obrigacional, goza de regime de tratamento diferenciado em razão dos sujeitos (consumidor e fornecedor) e objetos específicos (produtos e serviços), havendo a Constituição lhe reservado o estatuto dos direitos fundamentais (CRFB, art. 5º, XXXII) ante a presunção de hipossuficiência de uma das partes contratuais, além de ser princípio da ordem econômica (CRFB, art. 170, V).

Não se trata, aqui, de alterar a estrutura da relação obrigacional, mas, diante da especificidade local decorrente da pandemia e seus reflexos no setor educacional, proteger os consumidores frente ao inadimplemento parcial – ainda que por motivos imprevisíveis/ou força maior – do serviço contratado.

“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 consumidor. Afinal de

ADI 6435 / MA

contas, as normas protetivas do consumidor servem exatamente para interferir nas relações contratuais, equilibrando assimetrias entre as partes contratantes.” (eDOC 76, p. 12)

Ademais, por se tratar de direito do consumidor, este Supremo Tribunal Federal reconhece, nos termos da Súmula 643, a legitimidade do Ministério Público para promover ação civil pública cujo fundamento seja a ilegalidade de reajuste de mensalidades escolares.

A educação é, em sentido lato, “serviço público social” (ADI 1923, rel. P/acórdão Min. Luiz Fux, j. 16.04.2015) para o qual a Constituição admite a exploração pela iniciativa privada, estando essa atividade sujeita a regime de fiscalização e regulamentação estatal, inclusive às normas gerais da educação nacional (CRFB, art. 22, XXIV e art. 209).

Assim, seja no tocante às questões concernentes ao consumo (CR, art. 24, V), seja no que concerne ao ensino (CRFB, art. 24, IX) releva observar se há, na legislação federal (Lei n.º 8.078/90 e Lei n.º 9.394/96), expressa vedação para a atuação dos entes federados. Não há. Mesmo a Lei n.º 9.870/99, que dispõe sobre o “valor total das anuidades escolares” não prevê essa vedação. Em relação à questão das mensalidades no contexto da pandemia, há apenas propostas em tramitação no Congresso Nacional - PL 1163 (Senado), PL 1119/2020 (Câmara dos Deputados) e 1108/2020 (Câmara dos Deputados) – e notícia de aprovação no Senado de auxílio financeiro às instituições (PLP 195/2020).

É certo que, em outras ocasiões, este Supremo Tribunal Federal já declarou a inconstitucionalidade de normas estaduais que tratavam de anuidades escolares (ADI 1042, Relator(a): CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 12/08/2009) e que fixavam data de vencimento de mensalidades escolares (ADI 1007, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2005).

Porém, mais recentemente, considerou constitucional a proibição da cobrança adicional para a realização de provas de segunda chamada:

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

ADI 6435 / MA

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.

(ADI 3874, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 06-09-2019 PUBLIC 09-09-2019)

Assim como considerou constitucional a vedação da cobrança de “taxa de repetência, taxa sobre disciplina eletiva e taxa de prova”:

Ementa: 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

ADI 6435 / MA

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. 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 5462, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018)

E constitucional a obrigação de devolução do valor da matrícula antes do início das aulas:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 22.915/2018 DE MINAS GERAIS. INSTITUIÇÕES PARITUCLARES DE ENSINO SUPERIOR. DIREITO DO ESTUDANTE À DEVOLUÇÃO DO VALOR DA MATRÍCULA EM CASO DE DESISTÊNCIA OU

ADI 6435 / MA

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 5951, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 16/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-169 DIVULG 03-07-2020 PUBLIC 06-07-2020)

Essas últimas decisões norteiam a conclusão de que se trata do exercício da competência referente à legislação de consumo, especialmente porque, embora trate de redução de mensalidades, há a peculiaridade do contexto excepcional da pandemia, o que ensejou a interrupção ou a alteração do serviço efetivamente contratado e a necessidade de proteção uniforme dos consumidores do Estado federado.

Sustenta-se, ainda, haver violação ao devido processo legislativo, “especialmente por não haver a adequada fundamentação e em razão da ausência de transparência e participação dos sujeitos interessados” (eDOC 1, p.36).

Não se alega, porém, qualquer ofensa específica às regras constitucionais na tramitação do projeto que foi – pela urgência da questão – célere.

Não há, portanto, inconstitucionalidade formal.

Em relação ao vício de inconstitucionalidade material, argui-se violação à livre iniciativa e ao ato jurídico perfeito, haja vista os impactos negativos da regulação de preços no setor privado, em especial no que concerne ao potencial de aumento de desemprego decorrente do ato normativo impugnado.

No entanto, há vários fatores econômicos que provavelmente foram considerados para a edição da norma, inclusive, por meio do desconto, evitar a evasão escolar e a transferência de alunos para a rede pública, que também implicariam a redução do faturamento das instituições. Não é possível imaginar no cenário de crise que a pandemia potencializou que todos os alunos se mantivessem matriculados e pagando a integralidade

ADI 6435 / MA

do valor contratado.

Essas ponderações do legislador são legítimas, uma vez que a livre iniciativa, embora seja um fundamento da ordem econômica, não é o único, e deve sempre ser conformado com outros princípios, entre os quais, como já se mencionou, a defesa do consumidor (CRFB, art. 170). Essa necessária conformação toca, aliás, na essência da Constituição que, ao tempo em que reconhece a livre iniciativa (inerente ao mundo do ser), impõe a justiça social (mundo do dever-ser), prescrevendo deveres aos agentes econômicos, inclusive, ao Estado a fim de efetivá-la, na lição do Min. Eros Grau:

“Explico-me. As Constituições liberais não necessitavam, no seu nível (delas, Constituições liberais), dispor, explicitamente, normas que compusessem urna ordem econômica constitucional. A ordem econômica existente no mundo do ser não merecia reparos. Assim, bastava o que definido, constitucionalmente, em relação à propriedade privada e à liberdade contratual, ao quanto, não obstante, acrescentava-se urnas poucas outras disposições veiculadas no nível infraconstitucional, confirmadoras do capitalismo concorrencial, para que se tivesse composta a normatividade da ordem econômica liberal.

(...)

Esta, porém, era uma ordem econômica, parcela da ordem jurídica, que meramente retratava, recebendo-a, a ordem econômica praticada no mundo real.

A transformação que refiro se dá no instante em que as precedentes ordens econômicas (mundo do dever-ser) passam a instrumentar a implementação de políticas públicas. Vale dizer: no instante em que a ordem econômica - parcela da ordem jurídica-, já instalada no nível constitucional, passa a predicar o aprimoramento da ordem econômica (mundo do ser), visando à sua preservação.

O Direito é afetado, então, por uma transformação, justamente em razão de instrumentar transformação da ordem econômica (mundo do ser). Que essa transformação, no mundo do ser, é perseguida, isso é óbvio. Retomo à leitura do art. 170 da Constituição de 1988: a ordem econômica (mundo do ser) deverá estar fundada na valorização do

ADI 6435 / MA

trabalho humano e na livre iniciativa... A ordem econômica liberal é substituída pela ordem econômica intervencionista.” (GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica). 16º ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 71-72)

Essa ordem econômica normativa (dever ser) é informada por inúmeros preceitos, enumerados fundamentalmente pelo autor: nos seus arts. 1º, 3º, 7º a 11, 201, 202 e 218 e 219 - bem assim, entre outros, os do art. 5º, LXXI, do art. 24, I, do art. 37, XIX e XX, do § 22 do art. 103, do art. 149, do art. 225. (GRAU, op. Cit., p.191).

Essa especial conformação afasta a alegação de ofensa à livre iniciativa, tal como este Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de reconhecer a legitimidade da intervenção estatal diante da presença preponderante de outros princípios:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.737/2004, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. GARANTIA DE MEIA ENTRADA AOS DOADORES REGULARES DE SANGUE. ACESSO A LOCAIS PÚBLICOS DE CULTURA ESPORTE E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONTROLE DAS DOAÇÕES DE SANGUE E COMPROVANTE DA REGULARIDADE. SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170 E 199, § 4º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. Muito ao contrário. 2. Mais do que simples instrumento de

ADI 6435 / MA

governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. 3. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da "iniciativa do Estado"; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. 4. A Constituição do Brasil em seu artigo 199, § 4º, veda todo tipo de comercialização de sangue, entretanto estabelece que a lei infraconstitucional disporá sobre as condições e requisitos que facilitem a coleta de sangue. 5. O ato normativo estadual não determina recompensa financeira à doação ou estimula a comercialização de sangue. 6. Na composição entre o princípio da livre iniciativa e o direito à vida há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 3512, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15/02/2006, DJ 23-06-2006 PP-00003 EMENT VOL-02238-01 PP-00091 RTJ VOL-00199-01 PP-00209 LEXSTF v. 28, n. 332, 2006, p. 69-82)

Ao legislador cumpre, então, integrar e densificar a prescrição constitucional de informar o modelo capitalista com ditames de justiça social, no caso, da proteção do consumidor diante da não correspondência dos serviços contratados.

Pelo mesmo motivo, não há ofensa à proporcionalidade, cabendo eventualmente o seu questionamento em situações concretas, inclusive, para indicar as especificidades de cada instituição.

E tampouco há violação à autonomia universitária, uma vez que esta não afasta a relação de direito do consumidor subjacente aos contratos. Assim, sendo certo, nos termos da Constituição da República, que o ensino superior é livre à iniciativa privada (art. 7º da Lei n.º 9.394/1996 e art. 9º do Decreto n.º 9.235/2017), essa liberdade é conformada por outros

ADI 6435 / MA

princípios da ordem econômica. É o que consta, ademais, na ADI 3.874 já citada (ADI 3874, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2019).

Finalmente, em relação à alegação de violação ao ato jurídico perfeito (CRFB, art. 5º, XXXVI), correta a distinção explicitada pela Procuradoria-Geral da República em relação à incidência imediata da norma, que não se confunde com a sua aplicação retroativa, às prestações vincendas, mas não às vencidas.

A segurança jurídica, princípio informador da garantia do ato jurídico perfeito, também é protegida pela aplicação da teoria da imprevisão, na medida em que esta busca restaurar materialmente a relação jurídica alterada por um fato imprevisível. Os seus elementos nominais formais vigem, assim, *rebus sic stantibus*:

“A cláusula rebus sic stantibus encaixa-se na noção de sinalagma funcional. Afinal, esta é exatamente a função dela: manter a igualdade entre as prestações no decorrer do tempo, especialmente naqueles casos em que fatos supervenientes modificaram as circunstâncias sobre as quais se fundamentou a manifestação ou declaração de vontade.” (MORAES, Renato José. *Cláusula rebus sic stantibus*. SP: Saraiva, 2001, p.270-271)

Conforma-se a previsibilidade ao equilíbrio e à função social dos contratos, compreendendo a obrigação, na sempre atual lição do professor Clóvis do Couto e Silva, como um processo dinâmico e complexo, informado, não apenas pela declaração de vontade, mas também por fatores externos atinentes a princípios de cunho social de estatura constitucional.

É assim que a teoria da imprevisão foi positivada como norma geral pelo artigo 317 do Código Civil e no art. 6º, V, da Lei n.º 8.078/90, não sendo vedado, como visto, que uma específica situação concreta (como a pandemia) enseje a proteção uniforme do consumidor pelo ente estadual, como fez a norma impugnada.

De toda forma, não é possível que retroaja a mensalidades escolares já vencidas quando de sua publicação, sendo inconstitucional o art. 4º da

ADI 6435 / MA

Lei 11.299, de 14.7.2020, do Estado do Maranhão, ao conferir nova redação ao art. 6º da Lei 11.259, de 14.5.2020, que a partir da data de publicação do Decreto nº 35.662, de 16 de março de 2020.

O pedido deve ser julgado parcialmente procedente.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.435

PROCED. : MARANHÃO

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO

ADV.(A/S) : FLAVIO ANTONIO ESTEVES GALDINO (24564/DF, 94605/RJ, 256441/SP) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DAS FACULDADES ISOLADAS E INTEGRADAS - ABRAFI

ADV.(A/S) : DANIEL CAVALCANTE SILVA (18375/DF, 10821/PB, 133072/RJ, 240450/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS UNIVERSITÁRIOS - ANACEU

ADV.(A/S) : RAFAEL BARRETO BORNHAUSEN (46662/GO, 144009/MG, 01046/PE, 42369/PR, 185847/RJ, 11328/SC, 226799/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR - ABMES

ADV.(A/S) : BRUNO CAETANO AMANCIO COIMBRA (28584/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE PAIS E ALUNOS DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO DO ESTADO DO MARANHÃO - ASPA/MA

ADV.(A/S) : MARLON JACINTO REIS (52226/DF, 4285/MA)

ADV.(A/S) : RAFAEL MARTINS ESTORILIO (47624/DF, 21041-A/MA, 10.111-A/TO)

ADV.(A/S) : ANA LETICIA NEPOMUCENO LEDA (11377/MA)

ADV.(A/S) : HIDALGO JOSE NEPOMUCENO LEDA (12802/MA)

ADV.(A/S) : FREDERICO NEPOMUCENO LEDA (17693/MA)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES - ANUP

ADV.(A/S) : DYOGO CESAR BATISTA VIANA PATRIOTA (19397/DF, 87553A/RS, 241286/SP)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES LIVRES - FNEL

ADV.(A/S) : IAGO SANTANA DE JESUS (173937/RJ, 384553/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DAS FACULDADES ISOLADAS E INTEGRADAS (ABRAFI)

ADV.(A/S) : JOSÉ ROBERTO COVAC (93102/SP) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS UNIVERSITÁRIOS - ANACEU

ADV.(A/S) : RAFAEL BARRETO BORNHAUSEN (46662/GO, 144009/MG, 01046/PE, 42369/PR, 185847/RJ, 11328/SC, 226799/SP) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR (ABMES)

ADV.(A/S) : BRUNO CAETANO AMANCIO COIMBRA (28584/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE PAIS E ALUNOS DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO DO ESTADO DO MARANHÃO

ADV.(A/S) : MÁRLON JACINTO REIS (4285/MA) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES - ANUP

ADV.(A/S) : DYOGO CÉSAR BATISTA VIÂNNA PATRIOTA (19397/DF) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES LIVRES - FNEL

ADV.(A/S) : IAGO SANTANA DE JESUS (173937/RJ)

Decisão: Após o voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), que julgava procedente o pedido formulado na ação direta, declarando a inconstitucionalidade formal da Lei nº 11.259/2020, com a redação dada pela Lei nº 11.299/2020 do Estado do Maranhão, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Falaram: pela requerente, o Dr. Wallace de Almeida Corbo; e, pelo *amicus curiae* Associação Nacional das Universidades Particulares - ANUP, o Dr. Dyogo Cesar Batista Viana Patriota. Plenário, Sessão Virtual de 13.11.2020 a 20.11.2020.

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 11.259/2020, com a redação dada pela Lei 11.299/2020 do Estado do Maranhão, nos termos do voto do Relator, vencidos o Ministro Marco Aurélio e, parcialmente, os Ministros Edson Fachin, Cármen Lúcia e Rosa Weber. Plenário, Sessão Virtual de 11.12.2020 a 18.12.2020.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário