



Número: **1001119-30.2022.8.11.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Órgão Especial**

Órgão julgador: **GABINETE ÓRGÃO ESPECIAL - DES. RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO**

Última distribuição : **31/01/2022**

Valor da causa: **R\$ 500,00**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material, Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade**

Objeto do processo: **AÇÃO DIRETA DE INCOSTITUCIONALIDADE com Pedido de Medida Cautelar com Pedido de Suspensão Liminar da Eficácia Normativa - Objeto: Contra o caput do artigo 1ª, caput do artigo 2º e seu parágrafos 1º e 2º, bem como o artigo 3º caput, todos da Lei Estadual nº 11.150/2020, do Estado de Mato Grosso, publicada em 01 de junho de 2020, estabelece desconto na mensalidade escolar durante o período em que durar o Plano de Contingência Nacional e Estadual em virtude da Covid-19.**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
FEDERACAO INTERESTADUAL DOS ESTABELCIMENTOS PARTICULARES DE ENSINO DO CENTRO OESTE - FIEPE/CO (AUTOR)	
	ANDRE LUIS AUGUSTO MARTINS (ADVOGADO)
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO (REU)	
ESTADO DE MATO GROSSO (REU)	

Outros participantes
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO (CUSTOS LEGIS)

Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Movimento	Documento	Tipo
150125180	16/11/2022 08:59	Julgado procedente o pedido	<a href="#">Acórdão</a>	Acórdão



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

**ÓRGÃO ESPECIAL**

**Número Único:** 1001119-30.2022.8.11.0000

**Classe:** DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

**Assunto:** [Inconstitucionalidade Material, Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade]

**Relator:** Des(a). RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO

**Turma Julgadora:** [DES(A). RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO, DES(A). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, DES(A). CLARICE CLAUDINO DA SILVA, DES(A). JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, DES(A). JUVENAL PEREIRA DA SILVA, DES(A). MARCOS MACHADO, DES(A). MARIA APARECIDA RIBEIRO, DES(A). MARIA HELENA GARGAGLIONE POVOAS, DES(A). NILZA MARIA POSSAS DE CARVALHO, DES(A). ORLANDO DE ALMEIDA PERRI, DES(A). PAULO DA CUNHA, DES(A). RUI RAMOS RIBEIRO, DES(A). SEBASTIAO DE MORAES FILHO]

**Parte(s):**

[ANDRE LUIS AUGUSTO MARTINS - CPF: 028.473.811-55 (ADVOGADO), FEDERACAO INTERESTADUAL DOS ESTABELCIMENTOS PARTICULARES DE ENSINO DO CENTRO OESTE - FIEPE/CO - CNPJ: 02.961.842/0001-35 (AUTOR), JOSE CARLOS MENEGATI - CPF: 848.211.161-20 (ADVOGADO), ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 03.507.415/0020-07 (REU), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO (CUSTOS LEGIS), ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 03.929.049/0001-11 (REU)]

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a **ÓRGÃO ESPECIAL** do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). MARIA HELENA GARGAGLIONE POVOAS, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR. APRESENTOU VOTO DIVERGENTE O DES. PAULO DA CUNHA.**

**E M E N T A**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – NÃO CABIMENTO – NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA IMPLÍCITA NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO – PRELIMINAR REJEITADA - LEI ESTADUAL N. 11.150/2020, ARTIGOS 1º E 2º, §§ 1º E 2º, E ARTIGO 3º – MENSALIDADE ESCOLAR – REDUÇÃO - PERÍODO EM QUE VIGORAVA O PLANO**



DE CONTINGÊNCIA NACIONAL E ESTADUAL PARA INFECÇÃO HUMANA PELO  
CORONAVÍRUS – DIREITO CIVIL – MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO –  
ARTIGO 22, I, DA CF - USURPAÇÃO – PRECEDENTES – VIOLAÇÃO RECONHECIDA – **AÇÃO  
PROCEDENTE.**

O artigo 22, inciso I, da CF, é norma de reprodução obrigatória, portanto implícita na Constituição Estadual. Desse modo, é infundada a preliminar de não cabimento da ADI.

É inconstitucional, por invasão indevida da competência da União para legislar sobre Direito Civil prevista no artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, a Lei Estadual que determina a redução compulsória das mensalidades na rede privada de ensino durante o Plano de Contingência da COVID-19.

## RELATÓRIO

Ação Direta de Inconstitucionalidade do *caput* do artigo 1º, *caput* do artigo 2º e seus parágrafos 1º e 2º, e *caput* do artigo 3º, todos da Lei Estadual n. 11.150, de 1º de junho de 2020, editada pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, a qual prevê desconto na mensalidade escolar durante o período em que vigorar o Plano de Contingência Nacional e Estadual para Infecção Humana pelo Coronavírus (COVID-19).

A autora alega que a pandemia afetou todos os setores da economia do país, inclusive os estabelecimentos privados de ensino.

Acrescenta que o MEC editou portaria que dispõe sobre a substituição das aulas presenciais pelas *on-line* e autorizou as escolas a suspenderem os cursos ou os oferecerem pela Internet.

Ressalta que a grande maioria optou pela segunda modalidade, o que exigiu investimentos para a adaptação a esse novo formato e para a manutenção, conforme a faixa etária dos alunos, das atividades pedagógicas que ofereciam até então, sem prejuízo da reposição de aulas ou “*cumprimento da regulação superveniente do Ministério da Educação*”.

Aduz que a Assembleia Legislativa deste Estado, usurpando a competência da



União, editou e o governador sancionou a Lei n. 11.150/2020 em tempo exíguo e sem ouvir as escolas particulares, além de criar normas ilegais e totalmente prejudiciais.

Destaca que o legislador também feriu o direito civil e a Lei n. 9.870, de 23-11-1999, que trata das anuidades escolares.

Salienta também que Leis análogas de outros Estados da Federação tiveram a inconstitucionalidade declarada pelo STF.

E mais, que a Lei em questão beneficia o mau pagador, cria desequilíbrios entre os estabelecimentos privados de ensino e gera graves prejuízos.

Afirma a competência deste Tribunal para processar e julgar a Ação por força dos artigos 125 da CF e 96 da CE, assim como a legitimidade ativa (artigo 124 da Constituição Estadual e, por simetria, artigo 125, §2º, da Constituição Federal). Argui ainda a representatividade em 5 unidades federativas e o interesse de agir.

Assinala que os artigos 1º, *caput*, 2º, *caput* e §§ 1º e 2º, e o artigo 3º, todos da Lei n. 11.150/2020, impõem o desconto de no mínimo 5% nas mensalidades, a suspensão da obrigatoriedade de pagamento de 10% a 30% e o parcelamento em dobro do número de meses de suspensão da aula presencial, bem como impede a inscrição no cadastro de inadimplentes.

Registra que o art. 22 da CF traz o rol de matérias cuja competência legislativa é privativa da União, entre as quais estão incluídas as alusivas aos contratos na esfera civil, e assevera que nesse ponto reside a usurpação da competência da União.

Discorre sobre a Lei Federal n. 9.870/1999, que cuida do valor das anuidades escolares, e colaciona as ementas dos acórdãos que reconheceram a inconstitucionalidade de leis análogas nos Estados da Bahia (ADI 6.575), Ceará (ADI 6.423), Maranhão (ADI 6.435), Pará (ADI 6.445) e Rio de Janeiro (ADI 6.448).

Diz que os alunos e as instituições de ensino, por exigência legal, se vinculam através de contratos firmados com amparo na Lei 9.870/1999; que a Lei impugnada extrapola a competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor e educação (art. 24 da CF) e não indica nenhuma particularidade regional que outorgue a competência legislativa remanescente dos Estados (art. 25, §1º, CF), portanto estaria caracterizada a indevida intervenção do Estado de Mato Grosso no Sistema Federal de Ensino.

O feito seguiu o rito processual preconizado no artigo 12 da Lei n. 9.868/99,



com a oitiva das autoridades correspondentes (ID. 119522049).

A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso sustenta a constitucionalidade da norma e, para isso, anota que em 27-5-2020 foi editada a Lei Complementar Federal n. 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento do Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19) e alterou dispositivos da LC n. 101, de 4-5-2000.

Pontua que o art. 5º, XXXII, da CF, determina que o Estado promova a defesa do consumidor, e o CDC reconhece a vulnerabilidade deste último, sobretudo quando doente, idoso ou isolado, e impõe a boa-fé nas relações e contratos (art. 54 CDC), condição que estaria evidenciada na pandemia.

Acrescenta que o STF “reforçou” a competência dos entes federados para adotarem medidas sanitárias descritas na Lei n. 13.979/2020, aliada à competência concorrente tratada no art. 24 da CF, em cujo rol destacam-se a educação e o consumo, até mesmo em relação às mensalidades escolares. Colaciona aresto nesse sentido (ID. 120502469).

O Estado de Mato Grosso, em preliminar, suscita o não cabimento da Ação visto que no controle abstrato de constitucionalidade o exame se restringe a atos normativos no âmbito estadual, tendo como paradigma a própria Constituição do Estado. E mais, que a autora também invoca violação à Lei Federal n. 9.870/1999, de modo que “*é pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a afronta indireta a preceitos constitucionais não autoriza o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade*”.

Nesse ponto, insere ementa de aresto do STF em que foi consignado que se cuida de violação meramente reflexa ou indireta, o que compele ao não conhecimento da ADI por inadequação da via eleita, em vista da usurpação da competência do STF e da ofensa indireta ao texto constitucional apontado, ante a necessidade de análise prévia da Lei n. 9.870, de 23 de novembro de 1999.

No mérito, afirma a constitucionalidade formal e material da Lei n. 11.150/2020, principalmente porque editada em momento de excepcionalidade, para resguardar o direito à educação e a prestação dos respectivos serviços frente ao poder aquisitivo dos alunos no período de pandemia e evitar possíveis lucros arbitrários.

Destaca a ausência de vício formal em virtude de suposta usurpação da competência da União para legislar sobre Direito Civil, como já decidiram alguns Tribunais pela competência concorrente dos Estados para legislar sobre a proteção ao consumidor.

Além disso, que não há inconstitucionalidade material porque editada no



período da pandemia, ou seja, em situação excepcional. Cita precedentes que corroboram suas alegações (ID 120621691).

Em atenção à cota ministerial, foi determinada a oitiva da douta Procuradoria-Geral do Estado para esclarecer se a norma questionada continua a produzir efeitos e se ainda está em vigor o Plano de Contingência da COVID-19. Em resposta, informou que, embora no âmbito federal tenha sido declarado o fim da emergência, não há deliberação estadual congênere “*que enseje o afastamento das medidas previstas no Plano de Contingência Estadual, que não possui termo certo. Concluiu que a legislação combatida continua em vigor (ID 126045175). No mesmo sentido manifestou-se a Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa (ID 126319192).*

Na sequência, a autora consigna que no RESP 1998206 a 4ª Turma do STJ negou a redução das mensalidades escolares em virtude da pandemia, *decisum* publicado em 22-6-2022 e ratificado na ADI 6.445/2020 pelo STF (ID 132575169).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça se manifestou pela procedência da Ação (ID 136001689).

É o relatório.

**Des. Rubens de Oliveira Santos Filho**

**Relator**

## VOTO RELATOR

Importante esclarecer de início que o mérito desta Ação está sendo analisado apesar de ainda não apreciado o pedido liminar de suspensão do ato normativo impugnado diante do rito processual preconizado no *caput* do art. 12 da Lei n. 9.868/99.

Como relatado, os réus já se manifestaram, de modo que foram cumpridas as



formalidades da Lei de regência, circunstância que não obsta o regular processamento da demanda.

Assim, inexistindo quaisquer outras providências a serem tomadas para o julgamento do mérito desta lide, sobre o qual se manifestou a douta Procuradoria-Geral de Justiça, **não** há razão alguma para examinar a medida cautelar. Aliás, a Lei n. 9.898/1999 assim autoriza.

### **PRELIMINAR – NÃO CABIMENTO**

A douta Procuradoria-Geral do Estado argui o não cabimento da Ação uma vez que no controle abstrato de constitucionalidade o exame se restringe a atos normativos no âmbito estadual e a presente demanda se reporta à afronta ao art. 22, I, da CF.

Como bem registrado no parecer, “*não há dúvidas de que o art. 22, I, da CF/88 seja norma de reprodução obrigatória*”, fato inclusive já reconhecido pelo STF na RclAgR 17.854/PR e até por esta Corte na ADI 1000588-12.2020.8.11.

Também não procede a pretendida extinção porque é evidente a utilização da Lei Federal apenas como parâmetro.

Posto isso, rejeito a preliminar.

### **MÉRITO**

Cumpre analisar a constitucionalidade do *caput* do artigo 1º, *caput* do artigo 2º e seus parágrafos 1º e 2º, e *caput* do artigo 3º, todos da **Lei Estadual n. 11.150, de 1º de junho de 2020**,



que dispõe sobre o desconto e a flexibilização das mensalidades da rede privada de ensino durante o Plano de Contingenciamento do Governo Estadual em virtude da pandemia.

Eis o inteiro teor da norma impugnada:

**LEI Nº 11.150, DE 01 DE JUNHO DE 2020 - D.O. 02.06.20.**

**Autores: Deputada Janaina Riva e Deputado Silvio Fávero**

**Dispõe sobre o desconto e a flexibilização das mensalidades da rede privada de ensino durante o Plano de Contingenciamento do Governo do Estado de Mato Grosso, em virtude da pandemia causada pela covid19.**

**A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, tendo em vista o que dispõe o art. 42 da Constituição Estadual, aprova e o Governador do Estado sanciona a seguinte Lei:**

**Art. 1º Ficam as instituições de ensino da rede privada do Estado de Mato Grosso obrigadas a conceder desconto sobre o valor de suas mensalidades, durante o período em que durar o Plano de Contingência Nacional e Estadual em virtude da covid-19, em no mínimo 5% (cinco por cento), para os contratos que não sejam objetos de nenhum outro desconto, bolsa ou outra forma de redução, a ser concedido ao aluno ou responsável que comprove perda, ainda que parcial, de sua renda familiar, em decorrência das medidas tomadas para a contenção da covid-19.**

**Art. 2º Ficam as instituições de ensino da rede privada, no Estado de Mato Grosso, obrigadas a suspender a obrigatoriedade de pagamento de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) do valor de suas mensalidades, mediante formulário de requisição do estudante ou de seu representante legal, durante o período em que perdurar a quarentena determinada em decorrência do Plano de Contingência Nacional e Estadual gerado pelo novo coronavírus (covid19), a ser analisado caso a caso pela instituição.**

**§ 1º O pagamento dos valores referentes às suspensões previstas no caput se iniciará após o período de noventa dias, contado a partir do término do último mês de suspensão das atividades presenciais, nos termos definidos no Plano de Contingência Nacional e Estadual gerado pelo novo coronavírus (covid-19).**

**§ 2º O valor total das suspensões previstas no caput deverá ser pago de forma parcelada e dividido em até o dobro do número de meses em que tiver perdurado a suspensão das atividades presenciais, desde que a quantidade de meses concedidos para o pagamento não ultrapasse o último mês do ano letivo em que ocorrer o reinício das aulas presenciais.**

**§ 3º (VETADO).**

**§ 4º Esta Lei não se aplica às instituições de ensino optantes do regime tributário do**



*Simples Nacional.*

*Art. 3º É vedado às instituições de ensino de que trata esta Lei registarem dívidas em aberto nos órgãos de proteção ao crédito enquanto durar o Plano de Contingência Nacional e Estadual gerado pelo novo coronavírus (covid19) e os prazos definidos nos termos do art. 2º para o pagamento do valor total das suspensões.*

*Art. 4º As instituições de educação básica deverão realizar a reposição total do conteúdo programático e das horas contratadas não ministradas de forma presencial, durante o período de suspensão das atividades presenciais, nos termos do Plano de Contingência Nacional e Estadual gerado pelo novo coronavírus (covid-19). Parágrafo único As instituições de ensino superior ou profissionalizante, a que se aplicam a Portaria nº 343, de 17 de março de 2020, do Ministério da Educação, terão de repor presencialmente apenas as aulas de laboratórios e demais atividades que devam ser necessariamente presenciais, nos termos da legislação federal.*

*Art. 5º As bolsas e os descontos concedidos antes do Plano de Contingência Nacional e Estadual gerado pelo novo coronavírus (covid-19) serão mantidos até o final do ano letivo contado após o reinício das aulas presenciais.*

*Art. 6º O desconto previsto no art. 1º e a suspensão prevista no art. 2º desta Lei cessarão automaticamente com o fim do Plano de Contingência Nacional e Estadual gerado pelo novo coronavírus (covid-19) e a liberação para o retorno às aulas presenciais.*

*Art. 7º Ficam as instituições de ensino da rede privada do Estado de Mato Grosso autorizadas a exigir a apresentação da declaração de adimplência da instituição de ensino de origem, para realizar a matrícula de novos alunos, no início de cada ano letivo, ou semestre, no caso das instituições de ensino superior que adotam o método semestral, desde que observados todos os cuidados necessários, a fim de não colocar o aluno em situação de constrangimento.*

*Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação com vigência enquanto perdurar o Plano de Contingência Nacional e Estadual gerado pelo novo coronavírus (covid-19).*

*Palácio Paiaguás, em Cuiabá, 01 de junho de 2020.*

*as) MAURO MENDES FERREIRA*

*Governador do Estado”.*

A autora argumenta que a referida Lei usurpa a competência privativa da União para legislar sobre matéria de Direito Civil na parte em que dispõe sobre os contratos, expressamente prevista no artigo 22, I, da CF.



Como ela própria informa, em recente decisão o STJ negou provimento ao REsp 1.998.206-DF, interposto de acórdão que manteve sentença de improcedência de Ação que visava a redução de mensalidades escolares no período de pandemia, sendo nele colacionado aresto do STF que reconheceu a inconstitucionalidade de Lei Estadual que instituía a mesma redução.

Confira-se:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.864/2020 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. REDUÇÃO OBRIGATÓRIA DAS MENSALIDADES NA REDE PRIVADA DE ENSINO DURANTE O PLANO DE CONTINGÊNCIA DO NOVO CORONAVÍRUS. FEDERALISMO. REGRAS DE COMPETÊNCIA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL. ART. 22, I, DA CF. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. PREJUDICADO EXAME DO PEDIDO CAUTELAR.***

***I - Como a presente ação direta encontra-se devidamente instruída e tendo em vista a economia e a eficiência processual, fica convertida a análise da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito.***

***II - É característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação.***

***III - O ato normativo questionado, ao impor a redução das mensalidades na rede privada de ensino durante o Plano de Contingência do novo Coronavírus, adentrou na competência privativa da União, prevista no art. 22, I, da Constituição Federal, para legislar sobre direito civil.***

***IV - O Plenário consolidou o mesmo entendimento por ocasião dos recentes julgamentos das ADIs 6.423/CE, 6.435/MA e 6.445/PA.***

***IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 8.864/2020 do Estado do Rio de Janeiro” (ADI 6.448, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 8-9-2021).***

No mesmo sentido:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 9.065, de 28 de maio de 2020,***



***DO ESTADO DO PARÁ – REDUÇÃO DAS MENSALIDADES DEVIDAS AOS ESTABELECIMENTOS DA REDE PRIVADA DE ENSINO DURANTE A CRISE SANITÁRIA DECORRENTE DO NOVO CORONAVÍRUS – MATÉRIA ÍNSITA AO DIREITO CIVIL – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI ESTADUAL – COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA – INTERVENÇÃO INDEVIDA DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.***

*1. A lei paraense dispõe sobre os termos em que serão descontados valores nas contraprestações pactuadas entre as instituições de ensino e os estudantes, ou quem os represente, não consistindo, portanto, em típica disciplina acerca da proteção do consumidor contra eventuais ações abusivas por parte dos prestadores de serviços educacionais. A temática da lei não tem, portanto, teor nitidamente consumerista.*

*2. A lei em comento interfere na essência do contrato, de forma a suspender a vigência de cláusulas contratuais que se inserem no âmbito da normalidade dos negócios jurídicos onerosos, matéria ínsita ao Direito Civil, sobre a qual compete à União legislar.*

*3. Ademais, o legislador paraense invadiu indevidamente o espaço da liberdade de iniciativa, na medida em que impôs uma redução de receita às 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, sendo certo, ainda, que a estipulação de descontos lineares não necessariamente importa em benefício para os usuários do sistema de ensino, pois retira das partes contratantes a capacidade de negociar formas de pagamento que se adéquem à especificidade de cada situação.*

*4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 6445, rel. Min. Marco Aurélio, relator p/ acórdão Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgamento em 31-5-2021).*

A propósito da norma ora em discussão, importante transcrever trecho do parecer da douta

PGJ:

*[...] Analisando a redação dos dispositivos atacados, percebe-se que eles impõem desconto obrigatório nas mensalidades de no mínimo 5% (art. 1º), suspendem a obrigatoriedade de pagamento de 10% a 30% no valor das mensalidades (art. 2º), determinam o parcelamento em dobro do número de meses de suspensão da aula presencial para pagamento do valor suspenso de instituições privadas de ensino básico e superior (§§1º e 2º do art. 2º) e, por*



*fim, impedem a inserção do nome do contratante no serviço de proteção ao crédito (art. 3º). Não há dúvidas de que o objetivo da norma é nobre, contudo, o Supremo Tribunal Federal já se deparou com inúmeros casos de legislações nesse sentido e em todos fulminou conclusão pela inconstitucionalidade desses diplomas.*

*Esse posicionamento é muito bem retratado, por exemplo, no seguinte trecho do voto condutor proferido pelo Min. Edson Fachin nos autos da ADI nº 6.575/DF, in verbis:*

*“A Lei 14.279/2020 do Estado da Bahia, ao determinar a redução obrigatória e proporcional das mensalidades na rede particular de ensino, em decorrência das medidas restritivas de caráter temporário*

*para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, 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)”*

*Também não há espaço para se cogitar em possível exercício de competência concorrente dos entes federados para disporem sobre direito do consumidor, pois o próprio STF, nos mesmos autos da ADI nº 6.575/DF, assentou que:*

*“Efeitos jurídicos da Pandemia COVID-19 sobre os negócios jurídicos privados, inclusive decorrentes de relações de consumo, foram tratados pela Lei 14.010/2020, que estabeleceu o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do Coronavírus (Covid-19), reduzindo o espaço de competência complementar dos Estados,*

*ausente previsão geral de modificação dos contratos de prestação de serviços educacionais”*

*Assim, ainda que reconhecêssemos ser caso de relação consumerista (competência concorrente) e não civilista (competência privativa da União), mesmo nesse caso hipotético, restaria mitigado o exercício da competência suplementar dos demais entes federados, pois, como visto, os “Efeitos jurídicos da Pandemia COVID19 sobre os negócios jurídicos privados, inclusive decorrentes de relações de consumo, foram tratados pela Lei 14.010/2020.*

Vale destacar que, além dos julgados colacionados, há inúmeros outros precedentes do STF pela inconstitucionalidade de leis estaduais idênticas à objeto destes autos, citadas tanto na petição inicial como no parecer do Ministério Público, dentre outras.

Pelo exposto, em consonância com o entendimento da d. PGJ, julgo **procedente** a ADIN para



declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º, §§ 1º e 2º, e do art. 3º, da Lei Estadual n. 11.150/2020, por expressa usurpação da competência da União para dispor sobre Direito Civil, na forma descrita no art. 22, inciso I, da Constituição Federal.

## VOTOS VOGAIS

### VOTO DIVERGENTE

EXMO. SR. DES. PAULO DA CUNHA (RELATOR)

Egrégio Órgão:

Em síntese, a Federação de Educação do Centro Oeste e Norte busca a declaração de inconstitucionalidade do artigo 1º, artigo 2º, *caput*, e §§ 1º e 2º, e artigo 3º, *caput*, da Lei Estadual n. 11.150, de 1º de junho de 2020, ao fundamento de que teria invadido competência privativa da União para legislar sobre direito civil, em afronta ao artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.

Como se sabe, é característica dos entes federativos a repartição de competências.

Nas palavras de José Afonso da Silva, “*competências são, assim, as diversas modalidades de poder de que servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções*” (SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007).

Em razão da repartição de competências entre os entes federados, o Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento de que são inconstitucionais normas locais que tratem de matérias de competência privativa da União.

A propósito:

“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).

No caso dos autos, a Lei n. 11.150/2020, que trata sobre desconto na mensalidade escolar durante o período em que vigorar o Plano de Contingência Nacional e Estadual para Infecção Humana pelo Coronavírus, estabelece em seus artigos:



“Art. 1º Ficam as instituições de ensino da rede privada do Estado de Mato Grosso obrigadas a conceder desconto sobre o valor de suas mensalidades, durante o período em que durar o Plano de Contingência Nacional e Estadual em virtude da covid-19, em no mínimo 5% (cinco por cento), para os contratos que não sejam objetos de nenhum outro desconto, bolsa ou outra forma de redução, a ser concedido ao aluno ou responsável que comprove perda, ainda que parcial, de sua renda familiar, em decorrência das medidas tomadas para a contenção da covid-19.

Art. 2º Ficam as instituições de ensino da rede privada, no Estado de Mato Grosso, obrigadas a suspender a obrigatoriedade de pagamento de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) do valor de suas mensalidades, mediante formulário de requisição do estudante ou de seu representante legal, durante o período em que perdurar a quarentena determinada em decorrência do Plano de Contingência Nacional e Estadual gerado pelo novo coronavírus (covid-19), a ser analisado caso a caso pela instituição.

§ 1º O pagamento dos valores referentes às suspensões previstas no caput se iniciará após o período de noventa dias, contado a partir do término do último mês de suspensão das atividades presenciais, nos termos definidos no Plano de Contingência Nacional e Estadual gerado pelo novo coronavírus (covid-19).

§ 2º O valor total das suspensões previstas no caput deverá ser pago de forma parcelada e dividido em até o dobro do número de meses em que tiver perdurado a suspensão das atividades presenciais, desde que a quantidade de meses concedidos para o pagamento não ultrapasse o último mês do ano letivo em que ocorrer o reinício das aulas presenciais.

Art. 3º É vedado às instituições de ensino de que trata esta Lei registarem dívidas em aberto nos órgãos de proteção ao crédito enquanto durar o Plano de Contingência Nacional e Estadual gerado pelo novo coronavírus (covid-19) e os prazos definidos nos termos do art. 2º para o pagamento do valor total das suspensões”.

Logo, é patente que a referida lei estadual trata sobre contratos de prestação de serviços de escolas privadas.

E, nesse ponto, ao estabelecer redução de mensalidades na rede privada de ensino, mesmo no período pandêmico, enfrentou matéria típica de competência privativa da União, prevista no artigo 22, inciso I, da Constituição Federal – legislar sobre direito civil –.

Não obstante, o tema – **redução das mensalidades devidas aos estabelecimentos da rede privada de ensino durante a crise sanitária decorrente do novo coronavírus** – tem sido tratado, recorrentemente, pelos Estados, desafiando a apreciação da matéria pela Suprema Corte, que tem perfilhado os seguintes entendimentos:



“1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 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” (ADI 6435, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 18-03-2021 PUBLIC 19-03-2021).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.065, de 28 de maio de 2020, do Estado do Pará. Redução das mensalidades devidas aos estabelecimentos da rede privada de ensino durante a crise sanitária decorrente do novo coronavírus. Matéria ínsita ao Direito Civil. Inconstitucionalidade formal de lei estadual. Competência da União para legislar sobre a matéria. Intervenção indevida do Estado no domínio econômico. Inconstitucionalidade material. Violação do princípio da livre iniciativa. Ação direta julgada procedente. 1. A lei paraense dispõe sobre os termos em que serão descontados valores nas contraprestações pactuadas entre as instituições de ensino e os estudantes, ou quem os represente, não consistindo, portanto, em típica disciplina acerca da proteção do consumidor contra eventuais ações abusivas por parte dos prestadores de serviços educacionais. A temática da lei não tem, portanto, teor nitidamente consumerista. 2. A lei em comento interfere na essência do contrato, de forma a suspender a vigência de cláusulas contratuais que se inserem no âmbito da normalidade dos negócios jurídicos onerosos, matéria ínsita ao Direito Civil, sobre a qual compete à União legislar. 3. Ademais, o legislador paraense invadiu indevidamente o espaço da liberdade de iniciativa, na medida em que impôs uma redução de receita às 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, sendo certo, ainda, que a estipulação de descontos lineares não necessariamente importa em benefício para os usuários do sistema de ensino, pois retira das partes contratantes a capacidade de negociar formas de pagamento que se adéquem à especificidade de cada situação. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI 6445, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2021, PROCESSO



“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 14.279/2020 DO ESTADO DA BAHIA. REDUÇÃO OBRIGATÓRIA E PROPORCIONAL DAS MENSALIDADES NA REDE PARTICULAR DE ENSINO EM DECORRÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE CARÁTER TEMPORÁRIO PARA ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DECORRENTE DO CORONAVÍRUS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL (ART. 22, I, DA CF). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 14.279/2020 do Estado da Bahia, ao determinar a redução obrigatória e proporcional das mensalidades na rede particular de ensino, em decorrência das medidas restritivas de caráter temporário para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, viola a competência da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I, CF), por se tratar de norma abstrata sobre direito civil, afastando-se da competência concorrente dos estados para editar normas sobre responsabilidade por danos aos consumidores (art. 24, V, CF). 4. Efeitos jurídicos da Pandemia COVID-19 sobre os negócios jurídicos privados, inclusive decorrentes de relações de consumo, foram tratados pela Lei 14.010/2020, que estabeleceu o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do Coronavírus (Covid-19), reduzindo o espaço de competência complementar dos Estados, ausente previsão geral de modificação dos contratos de prestação de serviços educacionais. 4. Ação direta julgada procedente” (ADI 6575, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-027 DIVULG 11-02-2021 PUBLIC 12-02-2021).

De outro tanto, embora o Subprocurador-Geral de Justiça alegue que no julgamento da ADI n. 1000588-12.2020.8.11.0000, o Desembargador Orlando de Almeida Perri exerceu o juízo de retratação e reformou a decisão extintiva da ação, reconhecendo expressamente que o artigo 22, inciso I, da Constituição Federal é norma de reprodução obrigatória, diversamente, outras foram às decisões proferidas pelo Órgão Especial, que reconheceram que a norma constitucional federal não tem reprodução obrigatória pela Constituição do Estado de Mato Grosso: ADI n. 1016686-72.2020.8.11.0000 (de minha relatoria, julgada em 21-7-2021); ADI n. 1021610-29.2020.8.11.000 (Rel. Des. Maria Helena G. Póvoas, julgada em 20-5-2021); ADI N. 1016686-72.2020.8.11.0000 (de minha relatoria, julgada em 15-7-2021); ADI n. 1015654-32.2020.11.0000 (Re. Des. Maria Helena G. Póvoas, julgada em 21-10-2020); ADI n. 102224/2012 (Rel. Des. Guiomar Theodoro Borges, julgada em 11-4-2013).

Assim, não há que se cogitar, na espécie, a possibilidade de controle de constitucionalidade estadual em relação a dispositivo da Constituição Federal de reprodução obrigatória pelo Estado.



Ilustrativamente:

I - Os Tribunais de Justiça dos Estados, ao realizarem o controle abstrato de constitucionalidade, somente podem utilizar, como parâmetro, a Constituição do Estado. II - Em ação direta de inconstitucionalidade, aos Tribunais de Justiça, e até mesmo ao Supremo Tribunal Federal, é defeso analisar leis ou atos normativos municipais em face da Constituição Federal. III - **Os arts. 74, I, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo não constituem regra de repetição do art. 22 da Constituição Federal. Não há, portanto, que se admitir o controle de constitucionalidade por parte do Tribunal de Justiça local, com base nas referidas normas, sob a alegação de se constituírem normas de reprodução obrigatória da Constituição Federal.** IV - Recurso extraordinário conhecido e provido, para anular o acórdão, devendo outro ser proferido, se for o caso, limitando-se a aferir a constitucionalidade das leis e atos normativos municipais em face da Constituição Estadual” (RE 421256, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 26/09/2006, DJ 24-11-2006 PP-00076 EMENT VOL-02257-07 PP-01268 LEXSTF v. 29, n. 338, 2007, p. 255-267) (destaquei).

Destarte, no caso em análise, parece-me que transferir ao Estado a responsabilidade para legislar sobre a redução das mensalidades devidas aos estabelecimentos da rede privada de ensino, durante a crise sanitária decorrente do novo coronavírus, seria criar uma sistemática diferenciada e regionalizada, projetando-se no campo reservado à competência privativa da União, restando incabível o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade por esta Corte de Justiça, por usurpação de competência do STF.

Pelo exposto, voto no sentido de JULGAR EXTINTA a ação direta de inconstitucionalidade, sem resolução de mérito, nos moldes do artigo 485, inciso IV, do Código de Processo Civil.

É como voto.

**Data da sessão:** Cuiabá-MT, 20/10/2022

