

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – Confenen tem abrangência nacional e legitimidade para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, preenchendo o requisito da pertinência temática, pois o pedido se relaciona com as finalidades estatutárias da entidade.

2. Põe-se em foco na presente ação direta se, pela Lei estadual n. 22.915 /2018, na qual se dispõe sobre a “*devolução de taxa de matrícula pelas instituições de ensino superior privadas*” , teria sido invadida a competência da União para legislar sobre direito civil. Tem-se na lei mineira:

“Art. 1º Fica a instituição de ensino superior privada localizada no Estado obrigada a devolver o valor da taxa de matrícula, no prazo de dez dias contados da solicitação de devolução, ao aluno que, antes do início das aulas, desistir do curso ou solicitar transferência.

Parágrafo único. A instituição poderá descontar até 5% (cinco por cento) do valor da matrícula a ser devolvido para cobrir os gastos administrativos dela decorrentes, desde que comprovados com a apresentação de planilha de custos.

Art. 2º O descumprimento do disposto nesta lei sujeitará o infrator às penalidades previstas no art. 56 da Lei federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Pela Lei estadual n. 22.915/2018, as instituições privadas de ensino superior são obrigadas a devolver o valor da matrícula a alunos que manifestarem desistência ou transferência antes do início das aulas, autorizado o desconto de até cinco por cento da quantia para cobertura de gastos administrativos pelas instituições.

Confira-se a justificativa do projeto que originou a Lei em questão:

“Atualmente, os estabelecimentos de ensino superior abrem inscrições dos vestibulares muito cedo. Com isso o vestibulando

aprovado, que pretende prestar outros vestibulares, é obrigado a fazer a matrícula, desembolsando um valor que acaba por perder, caso seja aprovado em outro estabelecimento que mais lhe agrade e onde pretenda fazer seu curso. Assim, a solução está em obrigar o estabelecimento a devolver integralmente o valor da matrícula já paga, no ato da desistência do aluno. Algumas faculdades devolvem o valor de 80%, outras nada reembolsam. Sabemos que o vestibular tem um custo para o aluno mas, como todo o aluno paga uma taxa específica para isso, a devolução da matrícula não trará prejuízo algum”.

3. Pelo inc. I do art. 22 da Constituição da República, é competência da União legislar privativamente sobre direito civil.

Cumpra ainda ao ente político federal a legislação sobre diretrizes e bases da educação nacional (inc. XXIV do art. 22 da Constituição da República).

Tem-se, entretanto, que a lei impugnada versa sobre proteção ao consumidor.

Os Estados têm competência legislativa concorrente em tema de produção e consumo e de responsabilidade por dano ao consumidor, pelo contido nos incs. V e VIII do art. 24 da Constituição da República, devendo ser respeitadas as normas gerais fixadas no plano nacional.

Pelo inc. IX do art. 24 da Constituição, cabe também aos entes federados legislar concorrentemente sobre educação.

Leiam-se os dispositivos:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

V - produção e consumo; [...]

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; [...]

IX - educação, cultura, ensino e desporto; [...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados (...)”.

A Lei n. 22.915/2018 de Minas Gerais resulta do legítimo exercício da competência concorrente do ente federado em matéria de defesa do consumidor e de educação.

A propósito do tema, ao julgar improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.874/RJ (Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 9.9.2019), este Supremo Tribunal concluiu ser constitucional lei do Estado do Rio de Janeiro pela qual se proibia a cobrança por instituições de ensino pela realização de provas de segunda chamada, finais ou equivalentes.

Em voto condutor, o Ministro Roberto Barroso pontuou que “a legislação relativa à prestação de serviços educacionais não é meramente de direito civil, de competência da União, mas envolve, também, relações de consumo e temas ligados diretamente à educação, de competência concorrente dos Estados (CF, art. 24, V e IX). [...] . 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”.

Acrescentou o Relator não se haver configurado contrariedade aos princípios da livre iniciativa, da autonomia universitária e da proporcionalidade:

“Normas protetivas do consumidor são, por natureza, limitadoras/definidoras da livre iniciativa. Elas desempenham relevante papel social em relação aos contratos de prestação de serviços educacionais, proporcionando maior equilíbrio numa relação consumerista marcadamente desigual, baseada em contrato de adesão, cujo conteúdo é preestabelecido pela instituição de ensino. [...]

Não parece injusta uma norma que impede que o aluno seja financeiramente sobrecarregado por seu desempenho acadêmico ou pela impossibilidade de realizar a prova na data agendada. Não nego que o argumento contrário – de que tais serviços geram custos, que deveriam ser pagos por quem lhes dá causa – também seja razoável. Porém, a questão se encontra dentro da margem de discricionariedade

do legislador, que optou por conferir maior proteção ao estudante. Não se justifica, diante da ausência de irrazoabilidade ou desproporcionalidade, a intervenção judicial.

No que se refere ao princípio da autonomia universitária, previsto no artigo 207 da Constituição Federal, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que ele não é irrestrito, devendo, pois, harmonizar-se com as demais regras e princípios constitucionais – nesse sentido, entre outros, cf. RE 613818 AgR, de minha relatoria, j. 29.06.2018; RMS 22047 AgR, Rel. Min. Eros Grau, Primeira Turma, j. 21.02.2006; ADI nº 1.599-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 26.02.1998.

Note-se, aliás, que princípio da autonomia universitária tem o objetivo principal de garantir a livre a difusão do conhecimento, evitando sua restrição por razões meramente políticas. Aspectos administrativos, de gestão ou de cobrança de taxas dos estudantes não são fins em si mesmos, mas meros instrumentos voltados à realização do fim precípua da autonomia: a independência do conhecimento”.

Em outro precedente a cuidar de lei fluminense pela qual se proibia a cobrança de taxa de repetência, taxa sobre disciplina eletiva e taxa de prova pelas instituições privadas de ensino superior, o Supremo Tribunal Federal assentou que “o Estado-Membro, ao contrário do que alegado na petição inicial, não invadiu a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I) ou mesmo a sua competência para a edição de normas gerais atinentes à educação e aos direitos do consumidor (CF, art. 24, V, VIII e IX). Em realidade, o legislador estadual atuou no campo relativo à competência legislativa suplementar atribuída aos Estados-Membros pelo art. 24, § 2º, da Constituição Federal”.

Eis a ementa do julgado:

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 7.202/2016 DO RIO DE JANEIRO. RESTRIÇÃO À COBRANÇA DE TAXAS POR INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE ENSINO SUPERIOR. PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR. FORTALECIMENTO DO FEDERALISMO CENTRÍFUGO. EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR EM MATÉRIA DE DIREITO DO CONSUMIDOR. CONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do

interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. Cabe ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias regionais e locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo. 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” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.462/RJ, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe de 29.10.2018).

Conforme ressaltado pela Procuradoria-Geral da República em seu parecer lançado nestes autos, *“apesar de a requerente sustentar que a relação entre instituição de ensino superior e estudantes é de direito civil, é inegável a existência da figura do fornecedor e do tomador de serviços educacionais, bem como a utilização de contratos de adesão, método que pereniza a assimetria de forças entre os contratantes”*.

Repise-se que na lei mineira questionada na presente ação direta não se versam normas gerais sobre educação ou direito civil de competência da União. Pelo contrário, seu escopo é o de conferir proteção jurídica a estudantes de específica situação de abuso e enriquecimento sem causa por faculdades particulares.

4. Pelo Diploma impugnado, ao se prever o direito do estudante à devolução do valor da taxa de matrícula em caso de desistência ou transferência, desde que solicitado antes do início das aulas, também não são contrariadas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e as normas gerais sobre anuidades escolares contidas na Lei n. 9.870/1999.

Na Lei n. 9.394/1996, estão previstas as “*diretrizes e bases da educação nacional*”. Pelo art. 45, “*a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização*”.

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

Pelo referido diploma, proíbem-se revisão ou reajustamento de parcelas em prazo inferior a um ano (§ 6º do art. 1º) e a exigência de pagamento adicional pelo fornecimento de material de uso coletivo ou da instituição de ensino (§ 7º do art. 1º). Veda-se o desligamento do aluno por inadimplência durante o ano letivo e, no ensino superior, no curso do semestre (§ 1º do art. 6º).

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

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

A lei mineira n. 22.915/2018 impugnada na presente ação direta não colide com as disposições da Lei nacional n. 9.870/1999 sobre anuidades. Pelo contrário, corrobora os seus princípios.

Ademais, anda em compasso com o Código de Defesa do Consumidor, o qual tem por nulas de pleno direito cláusulas contratuais que

“estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade” (inc. IV do art. 51).

5. A intervenção estatal no domínio econômico para defesa do consumidor é legítima e tem fundamento na Constituição da República:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]

V - defesa do consumidor (...).”

Esse dever-poder de proteção estatal é reforçado na hipótese na qual a relação de consumo tem por objeto a prestação de serviços educacionais.

Se, de um lado, a instituição de ensino superior privada está albergada pelo princípio da livre iniciativa, sujeita-se, de outro, à obrigação constitucional de eficiência na realização do direito fundamental à educação:

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

Tenha-se presente que pela Constituição da República se autoriza o ensino à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas nacionais sobre educação e as instituições se submetam a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público (incs. I e II do art. 209 da Constituição).

Ao assentar a constitucionalidade da Lei n. 8.039/1990, pela qual se disciplinavam os critérios de reajuste de mensalidades escolares, este Supremo Tribunal reputou legítima intervenção estatal em política de preços para harmonização dos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência com os princípios da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 319-4/DF, Relator o Ministro Moreira Alves, DJ de 30.4.1993).

O julgado recebeu a seguinte ementa:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, que dispõe sobre critérios de reajuste das mensalidades escolares e da outras providencias. - Em face da atual Constituição, para conciliar o fundamento da livre iniciativa e do princípio da livre concorrência com os da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, em conformidade com os ditames da justiça social, pode o Estado, por via legislativa, regular a política de preços de bens e de serviços, abusivo que é o poder econômico que visa ao aumento arbitrário dos lucros. - Não é, pois, inconstitucional a Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, pelo só fato de ela dispor sobre critérios de reajuste das mensalidades das escolas particulares [...]”.

O Supremo Tribunal reconheceu a possibilidade de ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público para a defesa de interesses coletivos de alunos prejudicados por mensalidades abusivas, invocando-se o disposto no art. 129 da Constituição da República e o definido no Código de Defesa do Consumidor como direitos individuais homogêneos.

Eis o precedente:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROMOVER AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS E HOMOGÊNEOS. MENSALIDADES ESCOLARES: CAPACIDADE POSTULATÓRIA DO PARQUET PARA DISCUTILAS EM JUÍZO. 1. A Constituição Federal confere relevo ao Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127). 2. Por isso mesmo detém o Ministério Público capacidade postulatória, não só para a abertura do inquérito civil, da ação penal pública e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, mas também de outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, I e III). 3. Interesses difusos são aqueles que abrangem número indeterminado de pessoas unidas pelas mesmas circunstâncias de fato e coletivos aqueles pertencentes a grupos, categorias ou classes de pessoas determináveis, ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. 3.1. A indeterminidade é a característica fundamental dos interesses difusos

e a determinidade a daqueles interesses que envolvem os coletivos. 4. Direitos ou interesses homogêneos são os que têm a mesma origem comum (art. 81, III, da Lei n 8.078, de 11 de setembro de 1990), constituindo-se em subespécie de direitos coletivos. 4.1. Quer se afirme interesses coletivos ou particularmente interesses homogêneos, *stricto sensu*, ambos estão cingidos a uma mesma base jurídica, sendo coletivos, explicitamente dizendo, porque são relativos a grupos, categorias ou classes de pessoas, que conquanto digam respeito às pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais para o fim de ser vedada a sua defesa em ação civil pública, porque sua concepção finalística destina-se à proteção desses grupos, categorias ou classe de pessoas. 5. As chamadas mensalidades escolares, quando abusivas ou ilegais, podem ser impugnadas por via de ação civil pública, a requerimento do Órgão do Ministério Público, pois ainda que sejam interesses homogêneos de origem comum, são subespécies de interesses coletivos, tutelados pelo Estado por esse meio processual como dispõe o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal. 5.1. Cuidando-se de tema ligado à educação, amparada constitucionalmente como dever do Estado e obrigação de todos (CF, art. 205), está o Ministério Público investido da capacidade postulatória, patente a legitimidade *ad causam*, quando o bem que se busca resguardar se insere na órbita dos interesses coletivos, em segmento de extrema delicadeza e de conteúdo social tal que, acima de tudo, recomenda-se o abrigo estatal. Recurso extraordinário conhecido e provido para, afastada a alegada ilegitimidade do Ministério Público, com vistas à defesa dos interesses de uma coletividade, determinar a remessa dos autos ao Tribunal de origem, para prosseguir no julgamento da ação” (Recurso Extraordinário n. 163.231/SP, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 29.6.2001).

No referido julgamento, o Ministro Sepúlveda Pertence destacou em seu voto que “o direito à educação, ainda que exercido em bases contratuais com estabelecimentos privados de ensino, é, na Constituição brasileira, um direito de inequívoco relevo social, que lhe empresta, eu diria, caráter quase público. Tive oportunidade de enfatizar esse caráter do direito à educação, quando se pretendeu extrair do Supremo Tribunal que a garantia da livre iniciativa do ensino bastava a tornar imune a empresa privada de educação a qualquer tabelamento ou a quaisquer critérios legais de fixação do seu preço”.

6. Na Lei n. 22.915/2018 de Minas Gerais, ao se assentar o direito do aluno desistente à devolução do valor da matrícula, observa-se o princípio

da proporcionalidade (inc. LIV do art. 5º da Constituição da República), pois se estabelece que a solicitação deve ser apresentada antes do início das aulas e faculta à instituição a retenção de até cinco por cento do valor para cobertura de gastos administrativos.

7. Pelo exposto, **voto no sentido de julgar improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.**

Plenário Virtual - minuta de voto - 05/06/2020 00:00