

PARECER JURÍDICO N° 003/2020

Requerente: Conselho Pleno OAB/PI

*Redução de mensalidades escolares por lei estadual.
Direito civil. Contratos. Competência privativa da
União. Inconstitucionalidade.*

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta efetuada pelo Conselho Pleno da OAB - Secção Piauí sobre possível (in) constitucionalidade do Projeto de Lei Ordinária nº 64/2020 foi aprovado em primeira e segunda votação pela Assembleia Legislativa do Estado do Piauí e segue para sanção do Poder Executivo estadual, dispõe sobre a redução proporcional das mensalidades da rede privada de ensino durante o período de suspensão de aulas presenciais decorrente das medidas de enfrentamento ao Covid-19.

A questão central reside na zona cinzenta existente no direito contratual que esbarra tanto no ramo do direito civil, como no direito do consumidor, diante disso, surge a dúvida, e que merece ser esclarecida, pois são matérias de distintas competências legislativas, a primeira trata-se de competência privativa da União (art. 22, I, CF/88), já a segunda é competência concorrente dos estados, na qual a União encarrega-se apenas das normas gerais, e aos estados é dada a competência para disciplinar as minúcias que são próprias.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Competência legislativa

A Constituição da República, em seu artigo 22, inciso I, dispõe ser **competência privativa** da União legislar sobre direito civil. Já o art. 24, incisos V e VIII, atribui **competência concorrente** à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor. Vale lembrar que, no âmbito da

legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, esta competência não exclui a legislação suplementar dos Estados.

2.2 Especificidade da matéria objeto da legislação estadual

Pois bem, diante das circunstâncias atuais, na qual se vive uma das maiores crise sanitária da história, que trouxe impactos em vários setores da vida cotidiana, principalmente no plano econômico, surge a discussão em torno de velhos temas do direito contratual.

Traz-se ao centro do debate a **teoria da imprevisão** e da **onerosidade excessiva** que se encontra disciplinada tanto no código civil, como no código de defesa do consumidor.

No âmbito do código civil dispõe o 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”.

Na sequência o art. 479 dispõe que “a resolução poderá ser evitada, oferecendo-se o réu a modificar equitativamente as condições do contrato”. Nessa hipótese, o credor tem a opção pela revisão contratual, através da readequação das prestações, como forma de impedir a resolução contratual pela alteração superveniente das circunstâncias.

Destarte, no âmbito da legislação privatista a regra geral é a preservação das obrigações nos termos ajustado pelas partes, sendo a resolução ou revisão matérias excepcionais, que somente se justificam diante de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis.

Já em relação ao código de defesa do consumidor, o artigo 6º dispõe que é direito básico do consumidor, “a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações **desproporcionais** ou sua **revisão** em razão de fatos supervenientes que as tornem **excessivamente onerosas**” (inciso V).

Inferre-se do citado artigo que a revisão contratual é a regra, e não exceção nos contratos de relação de consumo, diante da necessidade de proteção da parte vulnerável, mediante imposição de normas de ordem pública que busquem intervir no sistema com o objetivo de resgatar a comutatividade originária da relação de consumo.

A matéria tratada na legislação estadual objeto do presente debate, estabelece redução obrigatória nas mensalidades escolares no Estado do Piauí em razão das circunstâncias excepcionais da pandemia do COVID-19, buscando readequar as prestações obrigacionais para que haja equilíbrio na relação contratual, evitando-se, com isso, a onerosidade excessiva do consumidor-aluno, pois os serviços prestados de forma remota, traz uma redução significativa nos custos comuns da prestação do serviço educacional.

Assim, percebe-se que o ponto comum entre os ramos do direito civil e consumidor, é o sub-ramo do direito civil, qual seja, o direito contratual, portanto, o projeto de lei estadual não estar a tratar apenas de matéria consumerista ao impor redução das mensalidades escolares, trata-se de maneira direta do direito contratual, violando flagrantemente a competência privativa da União para legislar sobre o tema.

2.3 Predominância do interesse geral e a competência da União

Com o propósito de realizar o princípio federativo em bases sólidas, a Constituição de 1988 entabulou uma partilha do poder político entre as entidades integrantes da Federação (União, Estado, DF e Municípios), com vistas a uma racional e equilibrada organização política do Estado brasileiro.

O princípio geral que norteia a repartição de competências entre as entidades federativas é o da **predominância do interesse**, pelo qual cumpre a União as matérias e questões de predominante interesse geral, nacional; aos Estados cabem as matérias e assuntos de predominante interesse regional; e aos municípios concernem os assuntos de interesse local.

Portanto, apenas a título argumentativo, por mais que se queira classificar a questionada norma em direito do consumidor, esbarraria no princípio da predominância do interesse, tendo em vista que a razão de existir da regulamentação estadual, é um fato de

interesse nacional, ou até mesmo internacional, mas devemos limitarmos ao nacional por razões de soberania.

2.4 Jurisprudência do STF relacionada à temática

O contrato de prestação de serviços educacionais regula todas as questões atinentes a essa prestação, entre elas o pagamento das mensalidades escolares como contraprestação ao serviço contratado.

Assim como suas obrigações, esse contrato é matéria de direito civil e, portanto, de acordo com o que dispõe a Constituição Federal em seu artigo 22, inciso I, a competência para legislar sobre o assunto é privativa da União.

O Supremo Tribunal Federal, na ADI 1.007/PE e na ADI 1.042/DF, já decidiu pela inconstitucionalidade de leis estaduais que versaram sobre matérias e obrigações típicas de direito civil, como as mensalidades escolares.

EMENTA: 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 1007, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2005, DJ 24-02-2006 PP-00005 EMENT VOL-02222-01 PP-00007).

Vale a pena frisar sobre a existência da Lei Federal nº 9.870/99 que dispõe sobre o valor total das anuidades escolares, fazendo uma correlação com a competência concorrente complementar-complementar. Assim, pode-se concluir também que as leis estaduais exorbitam do poder regulamentar

Interessante ainda a ideia desenvolvida pelo CADE - NOTA TÉCNICA Nº 17/2020/DEE/CADE¹ sobre a matéria, no qual, busca avaliar potenciais efeitos de imposição de descontos percentuais em contratos de prestação de serviços educacionais, em razão da COVID-19, que estão sendo propostos em diferentes esferas do Estado brasileiro, se enquadrando a situação aqui analisada, chegando a conclusão de que:

A interferência nos preços dos contratos educacionais por meio de imposição unilateral e linear de descontos pode desequilibrar as relações comerciais, melhorando o ambiente negocial para alguns estudantes de um lado às expensas de eventual piora da situação de estabelecimentos de ensino que terão que diminuir seus gastos.

[...]

Do ponto de vista concorrencial, ao impor um desconto uniforme, pode-se punir empresas com rivalidade intensa, porque não terão como arcar com diminuições de gastos no mesmo patamar que empresas que possuem elevada margem de lucro.

Não se olvide que o Supremo Tribunal Federal reconhece a competência concorrente suplementar dos Estados na tratativa legislativa de serviços ofertados pelos estabelecimentos de ensino, desde que tais atividades tenham **caráter secundário ou acessório**, como bem evidenciado no julgamento da ADI 3.874 de relatoria do Min. Luís Roberto Barroso, que reconheceu a constitucionalidade de lei estadual que proibia a cobrança de taxas de prova por parte das instituições particulares de ensino superior, situação distinta quando se analisa a própria constituição do vínculo contratual e sua alteração, matéria totalmente afeita ao ramo do direito civil, ainda que neste envolva relação de consumo.

Portanto, o conteúdo do Projeto de Lei Ordinária nº 64/2020 que dispõe sobre a redução proporcional das mensalidades da rede privada de ensino durante o período de suspensão de aulas presenciais decorrente das medidas de enfrentamento ao Covid-19, encontra-se eivado de **inconstitucionalidade formal orgânica**.

¹ <http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/publicacoes-dee/nota-tecnica-17.pdf>

3. CONCLUSÃO

Posto isto, **opinamos pela inconstitucionalidade** do Projeto de Lei Ordinária nº 64/2020 aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, que dispõe sobre a redução proporcional das mensalidades da rede privada de ensino durante o período de suspensão de aulas presenciais decorrente das medidas de enfrentamento ao Covid-19, haja vista tratar de tema contratual de competência privativa da União.

É o parecer, s.m.j.

Teresina, 23 de junho de 2020.

Nestor Alcebíades Mendes Ximenes

*Presidente da Comissão de Estudos
Constitucionais – OAB/PI*

Jhon Kennedy Teixeira Lisbino

*Vice-Presidente da Comissão de Estudos
Constitucionais – OAB/PI*

Bárbara Dantas de Sousa

*Secretária Geral da Comissão de Estudos
Constitucionais – OAB/PI*

Thiago Carvalho dos Santos

*Secretário Adjunto da Comissão de Estudos
Constitucionais – OAB/PI*

Olívia Brandão Melo Campelo

*Membro da Comissão de Estudos
Constitucionais – OAB/PI*

Ivonaldo da Silva Mesquita

*Membro da Comissão de Estudos
Constitucionais – OAB/PI*