

## QUARTA CÂMARA CÍVEL

### AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 818481-27.2020.8.10.0000

**Agravante** : Instituto de Promoção e Defesa do Cidadão e Consumidor do Estado do Maranhão – Procon/MA  
**Procurador** : Marcos Aurélio Mendes Lima  
**Agravado** : Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado do Maranhão – Sinepe/MA  
**Advogado** : Edgard Carvalho Sales Neto (OAB/MA 5.336)  
**Relator** : Desembargador Marcelo Carvalho Silva

## DECISÃO

### I – Histórico recursal

Trata-se de agravo de instrumento, com pedido de antecipação da tutela recursal, interposto pelo **Instituto de Promoção e Defesa do Cidadão e Consumidor do Estado do Maranhão – Procon/MA** contra a decisão do Juízo de Direito da Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís, que, nos autos da ação civil pública, proposta pelo **Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado do Maranhão – Sinepe/MA**, concedeu a tutela antecipada, em decisão cuja conclusão foi exposta nestes termos:

DEVIDO O EXPOSTO, DEFIRO o pedido de antecipação de tutela requerida para determinar ao INSTITUTO DE PROMOÇÃO E DEFESA DO CIDADÃO E DO CONSUMIDOR DO ESTADO DO MARANHÃO – PROCON/MA que se abstenha de iniciar ou dar continuidade a procedimento de fiscalização e imposição de multas pelo descumprimento da Lei nº 6.785/2020, do Município de São Luís/MA, sob pena de multa por descumprimento desta decisão de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Nas razões do recurso (**Id. 8861380**), alega o Agravante, por primeiro, que a decisão atacada padece de *error in iudicando*, porque o Autor, aqui Agravado, não teria pedido, na ação civil pública, a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 6.785/2020, do Município de São Luís, e sim que fosse “reconhecida a inaplicabilidade e invalidade da Lei Municipal n.º 6.785/2020 e do poder de autuar, sancionar e exercer

o poder de polícia por ela conferido à autarquia-Ré, tornando nulas e sem efeito quaisquer fiscalizações, autuações e penalidades impostas com fundamento em seus dispositivos”.

Não obstante, o Agravante defende, no mesmo arrazoado, a constitucionalidade formal e material do ato legislativo municipal, afirmando que a Constituição Federal estabelece expressamente os poderes da União (arts. 21 e 22) e dos Municípios (art. 30) e reserva aos Estados as competências que não são vedadas no texto constitucional — competência remanescente (art. 25, § 1º) e atribui ao Distrito Federal competências dos Estados e dos Municípios — competência cumulativa (art. 32, § 1º), com exceção do art. 22, inciso XVII.

Esclarece que “quando se cuida de direito do consumidor, a Constituição Federal apressa-se em afirmar que tal competência é concorrente. Isto é assim porque, na defesa das relações de consumo, é fundamental que todos os entes federados possam atuar, sempre no intento de promover o fortalecimento do consumidor — parte vulnerável na relação consumerista — em face do fornecedor de serviços e produtos”.

E arremata que “os municípios possuem competência constitucional para legislar principalmente sobre assuntos de interesse local, devendo suplementar, ainda, a legislação federal e estadual naquilo que couber, e instituir e arrecadar os tributos de sua competência, conforme previsto no artigo 30 da Constituição Federal”.

Acrescenta que “O legislador municipal, ao promulgar a Lei n. 6.785/2020, anteviu, diante de uma situação excepcionalíssima, inimaginável ao mais pessimista dos seres, que deveria intervir na relação de consumo existente entre as instituições de ensino e os alunos (ou responsáveis), como forma de amenizar os impactos à parte mais vulnerável, decorridos da referida circunstância extraordinária”.

Ressalta, desse modo, “que a intenção da lei não foi de prejudicar uns em benefícios de outros, mas, apenas, de realizar o equilíbrio em um contrato de consumo, de modo que os prejuízos, embora inevitáveis, sejam minimizados e proporcionais às partes envolvidas”.

Conclui, assim, que não prospera “o argumento de inconstitucionalidade formal da Lei nº 6.785/2020, do Município de São Luís”, pois “É fora de dúvida que a lei impugnada interfere [apenas] no âmbito local”.

No mais, destaca que “O aluno ou seu responsável financeiro, na condição

de consumidor, não pode continuar sendo obrigado a adimplir com a contraprestação financeira, sem a correspondência do serviço nos moldes em que foi contratado, mesmo que o prestador não tenha dado causa, devendo a instituição de ensino arcar com os riscos de sua atividade”.

Desse modo, “a lei municipal visou exatamente à proteção do consumidor local. Em meio ao estado de calamidade pública decorrente da epidemia da Covid-19, os estudantes se acharam especialmente prejudicados. Não se negam os prejuízos também suportados pelas instituições privadas de ensino, por isso o ideal seria a pactuação individualizada dos descontos”.

Pede, ao fim, o provimento do agravo, para que, reformando-se a decisão recorrida, sejam mantidos íntegros o teor da Lei nº 6.785/2020 e o poder de fiscalizar e multar que cabe à autarquia agravante.

Requer, ainda, a antecipação da tutela recursal, alegando que se fazem presentes os requisitos da probabilidade do direito (*fumus boni juris*) e do perigo de dano (*periculum in damnum*). O primeiro em razão dos argumentos antes expendidos. O segundo porque a persistência da decisão impugnada “culminará em prejuízos maiores tanto à sociedade quanto às instituições de ensino, já que diante da situação emergencial de pandemia associada à iminente crise financeira dos responsáveis pelos alunos e o vencimento das mensalidades escolares, elevará o risco do aumento da inadimplência e atos de cobrança, gerando uma crise sem precedentes nas instituições de ensino”.

O Agravado resolveu antecipar-se e de logo apresentou contrarrazões (**Id. 8885993**), nas quais defende a manutenção da decisão recorrida e o conseqüente desprovimento do Agravo de Instrumento.

É o relatório.

### **III – Parte motivadora**

Tenho que se fazem presentes os requisitos para a concessão da liminar.

De logo destaco que o Agravado, na Inicial (**Id. 37434818** dos autos do processo originário), pediu, sim, a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 6.785/2020, do Município de São Luís, pelo que não procede o argumento inicial levantado pelo Agravante.

Aliás, o próprio Agravante implicitamente reconhece esse fato, dado que, após ter externado essa assertiva, se pôs a defender a constitucionalidade do ato legislativo do Município de São Luís.

Apesar de não constar da parte conclusiva da Inicial — onde costumeiramente são alocados os pedidos —, a pretensão do Agravado de que seja declarada, em controle difuso, a inconstitucionalidade da Lei nº 6.785/2020, do Município de São Luís, encontra-se entre os fundamentos da exordial, como se vislumbra deste tópico (pp. 8 a 9), *in verbis*:

#### **05 – DO CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 6.785, DE 01 DE JUNHO DE 2020**

Note-se que a **questão da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.785/2020** (tanto de seu percentual linear obrigatório “mínimo”, quanto de sua aplicação conjunta em “bis in idem” com a Lei Estadual nº 11.259/2020), ora suscitada, deverá ser exercitada mediante o **controle difuso, na resolução da presente demanda**.

Apesar de não consistir no objeto principal da presente AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ou seja: a declaração de inconstitucionalidade incidental não integra expressamente o pedido principal da ação, mas deverá ser feito tal controle de forma “incidenter tantum”, com eficácia somente entre as partes –, a eventual **declaração de inconstitucionalidade da supracitada lei municipal afigura-se necessária para o deslinde do caso concreto**, i.e., para solucionar o litígio ora posto em juízo, o Poder Judiciário, incidentalmente, deverá analisar a constitucionalidade ou não do referido ato normativo.

Assim, no caso, em face do **pedido de tutela inibitória específica** (para suspender os efeitos concretos da Lei Municipal nº 6.785/2020 e para que a autarquia-Ré se abstenha de autuar, punir e exercer o poder de polícia conferido por essa lei), a declaração incidental de inconstitucionalidade, no presente caso, implica em mera **desaplicação da referida lei municipal**, ou seja, na recusa de sua aplicação para solucionar a controvérsia ora deduzida em juízo, **em virtude da situação concreta vivenciada pela categoria econômica das instituições de ensino da rede privada do Município de São Luís/MA**.

Ou seja, o pedido foi feito.

De mais a mais, conforme entendimento consolidado do Superior Tribunal

de Justiça, a petição inicial deve ser interpretada de forma lógico-sistemática, a fim de serem discernidos os pedidos apresentados pelo autor, não podendo prevalecer a ideia de que os pleitos hão de estar expressos em parte específica da peça inicial, normalmente no seu fecho.

Confira-se este recente julgado da relatoria da eminente Ministra NANCY ANDRIGHI:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL E CIVIL. SEGURO DPVAT. LEI 6.194/74. COMPLEMENTAÇÃO DE INDENIZAÇÃO. PRINCÍPIOS DA ADSTRIÇÃO E DA CONGRUÊNCIA. SENTENÇA ALÉM DO PEDIDO (*ULTRA PETITA*). GRAU DE INVALIDEZ. PERÍCIA. IML. INDISPENSABILIDADE. PEDIDO. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. ART. 322, § 2º, DO CPC/15. FATO CONSTITUTIVO SUPERVENIENTE. CONSIDERAÇÃO. POSSIBILIDADE. ART. 493 DO CPC/15.

1. Cuida-se de ação de cobrança de complementação de indenização securitária do DPVAT por invalidez permanente.
2. Recurso especial interposto em: 18/06/2018; conclusos ao gabinete em: 05/02/2019; aplicação do CPC/15.
3. O propósito recursal consiste em determinar se configura julgamento para além do pedido (*ultra petita*) a sentença que concede à vítima de acidente automobilístico o valor da indenização pelo DPVAT condizente com o grau de sua invalidez, segundo apurado em perícia do IML superveniente ao ajuizamento da ação e em valores diversos dos constantes no final da petição inicial.
4. Agindo o juiz fora dos limites definidos pelas partes e sem estar amparado em permissão legal que o autorize examinar questões de ofício, haverá violação ao princípio da congruência, haja vista que o pedido delimita a atividade do juiz, que não pode dar ao autor mais do que ele pediu, julgando *ultra petita* (além do pedido).
5. O CPC/15 contém, contudo, expressa ressalva aos limites do pedido, permitindo ao juiz considerar fatos supervenientes que constituam o direito envolvido na lide, na forma do art. 493 do CPC/15.
6. **Cabe ao julgador, ademais, a interpretação lógico-sistemática do pedido formulado na petição inicial a partir da análise dos**

**fatos e da causa de pedir, o que atende à necessidade conceder à parte o que foi efetivamente requerido por ela, interpretando o pedido a partir de um exame completo da petição inicial, e não apenas da parte da petição destinada aos requerimentos finais, sem que isso implique decisão *extra* ou *ultra petita*. Precedentes.**

7. É indispensável a realização de perícia para verificar o grau de invalidez do segurado a fim de estabelecer o valor da indenização por invalidez permanente do seguro obrigatório DPVAT, pois o valor da referida indenização somente pode ser aferido de acordo com a quantificação da extensão das lesões sofridas pela vítima.

Precedentes.

8. O seguro obrigatório DPVAT é seguro de nítido caráter social cuja indenização deve ser paga pelas seguradoras sem qualquer margem de discricionariedade e sempre que atendidos os requisitos da Lei 6.194/74. Precedente.

9. Assim, o pedido de complementação da indenização paga a menor deve ser interpretado sistematicamente, a fim de garantir à vítima o valor correspondente à lesão por ela sofrida, segundo o grau de sua invalidez, ainda que o pedido específico, formulado ao final da peça inicial, tenha sido formulado equivocadamente, com a fixação de valor definido; e, não o suficiente, a eventual realização de laudo pericial pelo Instituto Médico Legal (IML) no curso do processo deve ser considerado fato superveniente constitutivo do direito do autor, na forma do art. 493 do CPC/15.

10. Na hipótese concreta, por aplicação da norma constante no art. 493 do CPC/15, o acórdão que concede ao recorrente a indenização conforme a posterior perícia médica do IML não pode ser considerada para além do pedido (*ultra petita*), razão pela qual não havia motivos para a limitação da complementação da indenização aos valores numéricos referidos à inicial.

11. Recurso especial provido.

(REsp 1793637/PR, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 17/11/2020, DJe 19/11/2020)

A decisão agravada, conseqüentemente, não se reveste de caráter *extra*

*petita.*

Quanto aos demais fundamentos, no entanto, assiste razão ao Agravante.

A Lei nº 6.785, de 1º de junho de 2020, do Município de São Luís, dispõe sobre a “redução proporcional das mensalidades da rede privada de ensino no Município de São Luís durante o Plano de Contingência do Estado do Maranhão para Infecção Humana pelo novo Coronavírus – Covid-19” (**Id. 37434811**).

Segundo o Agravado, autor da ação civil pública, o Município extrapolou os limites constitucionais de sua competência legislativa e invadiu a competência privativa da União, ao produzir lei que, ademais disso, é desproporcional e implica *bis in idem*, pois o Estado do Maranhão, através da Lei nº 11.259, de 14 de maio de 2020 — objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.435/MA, em trâmite no Supremo Tribunal Federal —, já havia disposto sobre o mesmo assunto.

A cumulação de ambas essas leis, conforme defende o Agravado, representará o “colapso financeiro dos estabelecimentos de ensino da rede privada de São Luís”, “por comprometer a situação econômico-financeira das instituições de ensino, a ponto de, inclusive, impossibilitar a futura continuidade da prestação de serviços”.

Com base nessas suas premissas, o juízo *a quo* reconheceu, implicitamente, a inconstitucionalidade formal e material da lei municipal questionada, suficiente para deferir a tutela antecipada.

Ou seja, apesar de não ter reconhecido explicitamente a inconstitucionalidade, a decisão partiu desse pressuposto para que fosse antecipada a tutela jurisdicional e determinado ao Procon, aqui Agravante, “que se abstenha de iniciar ou dar continuidade a procedimento de fiscalização e imposição de multas pelo descumprimento da Lei nº 6.785/2020, do Município de São Luís/MA”.

Porém, tendo como premissa decisão do Supremo Tribunal Federal, não entrevejo inconstitucionalidade na lei municipal.

A Excelsa Corte, na sessão plenária do dia 15 de abril de 2020, realizada por videoconferência, ao referendar a liminar concedida pelo Ministro MARCO AURÉLIO, relator da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341/DF** (Processo nº 88693-70.2020.1.00.0000), decidiu dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei Federal nº 13.979, a fim de explicitar que a competência da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS (Lei nº

8.080/1990), “em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação”, nos termos do inc. I do art. 198 da Constituição.

No entendimento do Ministro EDSON FACHIN, que lavrou o acórdão, a possibilidade do chefe do Poder Executivo Federal tratar do tema, por decreto, não pode deixar de observar a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que detêm competência concorrente para a matéria, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes, inscrito no art. 2º da Carta de Ulysses Guimarães.

Veja-se a ementa do acórdão em questão, com grifos meus, *in verbis*:

REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA.

1. A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica nem muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O Estado Democrático de Direito implica o direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las. Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante emergências, quando são obrigados a justificar suas ações.

2. O exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar.

3. **O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal.** É grave que, sob o manto da competência



exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios.

**4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles.**

5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços.

6. O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde.

7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde.

8. Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais.

(ADI 6341 MC-Ref, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/  
Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020,  
PROCESSO ELETRÔNICO DJe-271 DIVULG 12-11-2020 PUBLIC

13-11-2020)

Fazendo-se a interpretação lógico-sistemática desse julgado, a conclusão a que se chega é que, nestes tempos de pandemia de Covid-19, a situação de emergência impõe ao poder público a tomada de medidas extraordinárias, a fim de garantir o bem-estar da coletividade, um dos objetivos primordiais da Constituição Federal, como se vê logo de seu Preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, **destinado a assegurar** o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, **o bem-estar**, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Não se trata, como seria possível supor, de medida ditatorial, ilegal e arbitrária, mas de exercício de poder que decorre da competência comum outorgada pela Constituição a todos os entes da Federação.

A meu ver, trata-se de assunto local, pelo que sobressai a competência do Município para a prática do ato legislativo, na esteira do que autoriza o art. 30, inc. I, da Constituição Federal, segundo o qual “Compete aos Municípios... legislar sobre assuntos de interesse local”.

Nesse passo, a Lei nº 6.785/2020, do Município de São Luís, nada mais fez do que dispor, no âmbito da educação, sobre os efeitos da emergência de saúde pública, de importância internacional, decorrente da pandemia causada pelo novo coronavírus, e, ao fazê-lo, andou na trilha da qual falou o Ministro EDSON FACHIN, no aresto acima, pois não se omitiu quanto à tomada de “ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal”.

E no inc. V desse artigo está bem posta a possibilidade:

**Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do

Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

**V – proporcionar os meios de acesso** à cultura, **à educação**, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

Um dos efeitos nocivos mais contundentes da pandemia foi o econômico, que destróçou vidas e exigiu da União, Distrito Federal, Estados e Municípios a tomada urgente de decisões que visassem pelo menos à amenização dessas consequências deletérias.

O Governo Federal teve de socorrer a população mais carente, com a concessão do abono emergencial, que minimizou a situação financeira precária ou miserável de pelo menos **sessenta e sete milhões e novecentas mil pessoas**, já tendo ultrapassado, em custos, a casa dos **duzentos e setenta e cinco bilhões de reais**.

Logo, o Município de São Luís, ao fixar o desconto de trinta por cento (30%) nas mensalidades escolares, durante o período de contingência decretado pela Secretaria de Estado da Saúde, seguiu a mesma diretriz, mas, em vez de entregar dinheiro aos munícipes em situação difícil, propiciou que o dinheiro, em medida que parece justa, não fosse gasto pelas famílias com filhos nas escolas particulares, que assim poderia direcionar essa “sobra” para outros fins urgentes, prementes nesta situação de emergência de saúde pública.

Ao fazê-lo, o poder público municipal mostrou-se atento à acachapante realidade atual, que, em razão da pandemia, é marcada pelo aumento substancial do desemprego — hoje no total de 14,1 milhões de pessoas, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Mensal (PNAD Contínua), divulgada em 27 de novembro de 2020 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) — ou pela diminuição da renda dos trabalhadores, bem como pelo empobrecimento das classes média e baixa.

A difícil realidade dos dias que correm não pode ser encoberta com subterfúgio no princípio da obrigatoriedade dos contratos, haja vista que este não é absoluto, permitindo a adequação das cláusulas avençadas, caso as prestações das partes venham a tornar-se desproporcionais.

É exatamente o caso. As escolas e os alunos, ou seus responsáveis,

celebraram os contratos de prestação de serviços educacionais em outra realidade, pré-pandemia, não sendo justo que, durante a disseminação da Covid-19, que impossibilitou ou reduziu drasticamente as aulas presenciais e fez declinar a renda dos alunos ou de seus responsáveis, devam manter-se intactas as obrigações destes últimos, os quais, em comparação com as escolas e colégios, foram, obviamente, mais afetados pela situação de emergência sanitária.

Preceitua o Código Civil:

**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 equitativamente 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.

E o Código de Defesa do Consumidor:

**Art. 6º** São direitos básicos do consumidor:

[...]

**V** – a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;

Não se poderia esperar que, ante as restrições à locomoção dos cidadãos maranhenses, como resultado do inimaginável estado de isolamento total (*lockdown*) — cuja eficácia, na prática, mostrou-se reduzida e desproporcional —, decretado pelo juízo da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís — do qual também se originou a decisão ora recorrida —, e mesmo depois, com a

vigência apenas do isolamento social, pudessem os alunos ou seus responsáveis dialogar de forma direta e aberta com as direções das instituições de ensino visando a que fossem reduzidas as mensalidades.

Ou será que as escolas e colégios esperavam que seus contratantes saíssem de suas casas para, violando o isolamento total ou o parcial (social), tratar diretamente consigo a fim de buscar a redução dos valores das mensalidades?

Claro que seria possível a ocorrência desse diálogo à distância, por telefone ou rede social, mas, certamente, diante da renitência das entidades escolares em ceder nesse ponto — prova maior é o fato de estarem, agora, questionando a lei municipal que impôs a redução — seriam nulas essas tratativas não presenciais.

Daí a plena propriedade da iniciativa do Município de São Luís, de aprovar a lei em questão, limitando não apenas as despesas das famílias com os custos das mensalidades — muitas vezes altíssimos —, mas também preservando a saúde dessas pessoas, obstando que essa discussão acerca da redução fosse travada face a face, o que sem dúvida facilitaria o contágio pelo vírus e alargaria os já altos números de infectados e mortos.

Essa espécie de “intervenção branca” nos contratos particulares mostrou-se oportuna não apenas do ponto vista financeiro, beneficiando, mesmo que em pouca monta, as famílias com alunos matriculados, mas também do ponto de vista da saúde dos pais ou alunos, e também dos próprios membros da direção e da secretaria desses educandários.

De mais a mais, não se pode esquecer que as escolas e colégios também ganharam uma compensação, ao se lhes permitir que pudessem prestar seus serviços por meio de teleaulas, ainda que estas não tenham sido levadas em conta quando da contratação, nisso se encontrando mais uma razão para justificar a redução determinada na lei municipal.

Cabe mencionar que as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nas quais são questionadas lei estaduais de teor semelhante à norma aqui questionada, ainda não há decisão do Supremo Tribunal Federal a respeito, mas todas elas foram submetidas ao rito célere do art. 10, *caput* e § 1º, da Lei nº 9.868/1999, ou seja, serão julgadas em momento não muito distante.

Vale anotar que na ADI 6.448/RJ já há parecer da Procuradoria-Geral da República pela constitucionalidade dessas reduções.

Cito este trecho da manifestação do Dr. AUGUSTO ARAS, ilustre Procurador-Geral da República:

Não se negam os prejuízos também suportados pelas instituições privadas de ensino. O ideal, como defendeu a 3ª Câmara de Coordenação e Revisão deste Ministério Público Federal na Nota 3ª CCR 1, de 12.5.2020, é a pactuação individualizada dos descontos.

Ocorre que, deixada toda essa difícil negociação à livre-iniciativa das partes, é razoável supor a fragilidade do estudante/consumidor. A prestação de serviços educacionais não é daqueles facilmente descartáveis ou substituíveis.

Constitucionalmente legítima, portanto, a intervenção do legislador para equilibrar a relação de consumo. Como decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI 4.512, “o princípio da livre-iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor”.

Isso, inclusive, não é estranho ao direito brasileiro. Prevê o inciso V do art. 6º da Lei 8.078, de 11.9.1990, ser direito básico do consumidor “a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas”. No mesmo sentido, permitem os arts. 317, 478, 479 e 480 do Código Civil a alteração equitativa das condições do contrato “em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis”.

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

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

É muitas vezes complexo analisar a constitucionalidade das

normas sob o viés da proporcionalidade. O conjunto de informações de que dispõe o tribunal nem sempre é completo. Por isso que, nesses casos, há que se agir com deferência ao legislador. A declaração de inconstitucionalidade há de decorrer apenas de um juízo de desproporcionalidade evidente.

Não é o caso da Lei 8.864, de 4.6.2020, do Estado do Rio de Janeiro. Primeiramente, é preciso realçar que a qualidade do ensino a distância não é idêntica à do presencial. Noutro dizer, o serviço prestado ao estudante não é o mesmo, o que é especialmente verdadeiro no caso da educação infantil e, mais ainda, no das pessoas com deficiência.

Por outro lado, não se pode obstar o Agravante de exercer as funções que lhe são próprias.

Já decidiu o Superior Tribunal de Justiça que o poder de aplicar multas conferido ao Procon decorre do exercício do poder de polícia que lhe é inerente, “independentemente da reclamação ser realizada por um único consumidor, por dez, cem ou milhares de consumidores”, parafraseando, aqui, a expressão do Ministro HERMAN BENJAMIN, repetida pela Ministra REGINA HELENA COSTA no Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.594.667/MG, de sua relatoria, de cujo voto transcrevo este trecho, *in verbis*:

Na hipótese dos autos, verifico que o acórdão recorrido adotou entendimento consolidado nesta Corte, segundo o qual a sanção administrativa prevista no art. 57 do Código de Defesa do Consumidor funda-se no Poder de Polícia que o PROCON detém para aplicar multas relacionadas à transgressão dos preceitos da Lei n. 8.078/1990, independentemente da reclamação ser realizada por um único consumidor, por dez, cem ou milhares de consumidores.

Nesse sentido:

**ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. MULTA APLICADA PELO PROCON À COMPANHIA DE SEGUROS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. DESPROVIMENTO DO RECURSO ORDINÁRIO.**

1. Na hipótese examinada, a ora recorrente impetrou mandado de

*segurança contra ato do Secretário de Justiça e Direitos Humanos do Estado da Bahia, em face da aplicação de multa administrativa em decorrência de processo que tramitou no PROCON, a qual violaria direito líquido e certo por incompetência do órgão de proteção ao consumidor, pois as companhias de seguro somente podem ser supervisionadas pela SUSEP.*

*2. O tema já foi analisado por esta Corte Superior, sendo consolidado o entendimento de que o PROCON possui legitimidade para aplicar multas administrativas às companhias de seguro em face de infração praticada em relação de consumo de comercialização de título de capitalização e de que não há falar in bis in idem em virtude da inexistência da cumulação de competência para a aplicação da referida multa entre o órgão de proteção ao consumidor e a SUSEP.*

*3. Nesse sentido, em hipóteses similares, os seguintes precedentes desta Corte Superior: RMS 24.708/BA, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 30.6.2008; RMS 25.065/BA, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 5.5.2008; RMS 26.397/BA, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 11.4.2008; RMS 25.115/BA, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 28.3.2008.*

*4. Desprovimento do recurso ordinário.*

*(RMS 24.921/BA, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/10/2008, DJe 12/11/2008 – destaque meu).*

**PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. OFENSA AOS ARTS. 535 E 557 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. APLICAÇÃO DE MULTA ADMINISTRATIVA PELO PROCON. POSSIBILIDADE. ATUAÇÃO DA ANATEL. COMPATIBILIDADE.**

*1. O Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos presentes autos.*

*2. A alegação de eventual nulidade em razão do recurso ter sido apreciado monocraticamente fica superada com a reapreciação da matéria pelo órgão colegiado em sede de agravo regimental.*

*3. O entendimento do Tribunal a quo, no sentido de que o PROCON tem poder de polícia para impor multas decorrentes de transgressão às regras ditadas pela Lei n.º 8.078/90, está em sintonia com a*



jurisprudência do STJ.

4. Ademais, conforme entendimento já registrado nesta Corte, a atuação do PROCON "não exclui nem se confunde com o exercício da atividade regulatória setorial realizada pelas agências criadas por lei, cuja preocupação não se restringe à tutela particular do consumidor, mas abrange a execução do serviço público em seus vários aspectos, a exemplo, da continuidade e universalização do serviço, da preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e da modicidade tarifária" (REsp 1.138.591/RJ, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/09/2009, DJe 05/10/2009).

5. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no REsp 1112893/RJ, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/10/2014, DJe 17/10/2014 - destaque meu).

**PROCESSUAL CIVIL. CONSUMIDOR. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. MULTA APLICADA PELO PROCON. COMPETÊNCIA DO PROCON.**

1. O entendimento do Tribunal de origem, de que o Procon não possui competência para aplicar multa em decorrência do não atendimento de reclamação individual, não está em conformidade com a orientação do STJ.

2. A sanção administrativa prevista no art. 57 do Código de Defesa do Consumidor funda-se no Poder de Polícia - atividade administrativa de ordenação - que o Procon detém para cominar multas relacionadas à transgressão dos preceitos da Lei 8.078/1990, independentemente de a reclamação ser realizada por um único consumidor, por dez, cem ou milhares de consumidores.

3. O CDC não traz distinção quanto a isso, descabendo ao Poder Judiciário fazê-lo. Do contrário, o microsistema de defesa do consumidor seria o único a impedir o sancionamento administrativo por infração individual, de modo a legitimá-lo somente quando houver lesão coletiva.

4. Ora, há nesse raciocínio clara confusão entre legitimação para agir na Ação Civil Pública e Poder de Polícia da Administração. Este se justifica tanto nas hipóteses de violações individuais quanto nas

*massificadas, considerando-se a repetição simultânea ou sucessiva de ilícitos administrativos, ou o número maior ou menor de vítimas, apenas na dosimetria da pena, nunca como pressuposto do próprio Poder de Polícia do Estado.*

*5. Recurso Especial provido.*

*(REsp 1523117/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/05/2015, DJe 04/08/2015 - destaque meu).*

**PROCESSO CIVIL. CONSUMIDOR. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. MULTA APLICADA PELO PROCON. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA. NÃO CONHECIMENTO. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. DOSIMETRIA DA SANÇÃO. VALIDADE DA CDA. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 07/STJ. COMPETÊNCIA DO PROCON. ATUAÇÃO DA ANATEL. COMPATIBILIDADE.**

*1. A recorrente visa desconstituir título executivo extrajudicial correspondente à multa aplicada por Procon municipal à concessionária do serviço de telefonia. A referida penalidade resultou do descumprimento de determinação daquele órgão de defesa do consumidor concernente à instalação de linha telefônica no prazo de 10 (dez) dias.*

*2. No que concerne à alegação de divergência jurisprudencial, o recurso não preenche os requisitos de admissibilidade, ante a ausência de similitude fática entre o acórdão paradigma e o acórdão impugnado. Com efeito, o exame da razoabilidade e da proporcionalidade das multas aplicadas nos acórdãos cotejados foi apreciado sob o contexto específico de cada caso concreto, que retratam condutas diversas, com peculiaridades próprias e potenciais ofensivos distintos.*

*3. Não se conhece do recurso no tocante à apontada contrariedade aos arts. 17, 24, 25, 26 e 28 do Decreto Federal 2.181/97; e ao art. 57 do CDC, pois realizar a dosimetria da multa aplicada implica no revolvimento dos elementos fáticos probatórios da lide, ensejando a aplicação da Súmula 07/STJ. Verifica-se o mesmo óbice quanto à aferição da certeza e liquidez da Certidão da Dívida Ativa - CDA, bem como da presença dos requisitos essenciais à sua validade e*

regularidade.

4. Não há violação ao art. 535, II, do CPC quando o acórdão recorrido examina todos os pontos relevantes à resolução da lide, apenas não acolhendo a tese sustentada pela recorrente.

5. Sempre que condutas praticadas no mercado de consumo atingirem diretamente o interesse de consumidores, é legítima a atuação do Procon para aplicar as sanções administrativas previstas em lei, no regular exercício do poder de polícia que lhe foi conferido no âmbito do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Tal atuação, no entanto, não exclui nem se confunde com o exercício da atividade regulatória setorial realizada pelas agências criadas por lei, cuja preocupação não se restringe à tutela particular do consumidor, mas abrange a execução do serviço público em seus vários aspectos, a exemplo, da continuidade e universalização do serviço, da preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e da modicidade tarifária.

6. No caso, a sanção da conduta não se referiu ao descumprimento do Plano Geral de Metas traçado pela ANATEL, mas guarda relação com a qualidade dos serviços prestados pela empresa de telefonia que, mesmo após firmar compromisso, deixou de resolver a situação do consumidor prejudicado pela não instalação da linha telefônica.

7. Recurso conhecido em parte e não provido.

(REsp 1138591/RJ, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/09/2009, DJe 05/10/2009 - destaque meu).

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CPFL. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. INTERRUÇÃO ABUSIVA DO FORNECIMENTO. MULTA APLICADA. ALTERAÇÃO DO ENTENDIMENTO. SÚMULA 7/STJ. INCIDÊNCIA. PRÁTICAS ABUSIVAS COMETIDAS PELA EMPRESA EM OFENSA AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. LEGITIMIDADE DO PROCON PARA OS ATOS DE FISCALIZAÇÃO. OFENSA À RESOLUÇÃO N. 456/00 DA ANEEL. ANÁLISE. INVIABILIDADE EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL.**

1. O Tribunal de origem, com base nas premissas fáticas dos autos,

*entendeu como necessária a aplicação de multa, ante a abusividade da interrupção do fornecimento. Rever tal conclusão implicaria reexame das provas carreadas aos autos, o que é vedado pela Súmula 7/STJ.*

*2. A sanção administrativa prevista no art. 57 do Código de Defesa do Consumidor é legitimada pelo poder de polícia - atividade administrativa de ordenação - que o Procon detém para cominar multas relacionadas à transgressão dos preceitos da Lei n. 8.078/1990.*

*3. Não é cabível análise de ofensa à Resolução da Aneel em sede de recurso especial, por não se enquadrar no conceito de legislação federal.*

*4. Agravo regimental a que se nega provimento.*

*(AgRg no AREsp 476.062/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/04/2014, DJe 28/04/2014 - destaque meu).*

### **III – Terço final**

Pelo exposto, presentes os requisitos da probabilidade do direito e do perigo de dano:

- 1.** Concedo a tutela de urgência pleiteada para suspender os efeitos da decisão agravada, ao menos até o julgamento de mérito deste agravo de instrumento;
- 2.** Intimem-se as partes;
- 3.** Cientifique-se o juízo de primeiro grau;
- 4.** Encaminhem-se ao Ministério Público Estadual, com atuação nesta segunda instância, para que, querendo, apresente seu judicioso parecer.
- 5.** Após, voltem-me conclusos.

Cumpra-se.

São Luís, 18 de dezembro de 2020.

Desembargador Marcelo Carvalho Silva  
Relator