



**ESTADO DO MARANHÃO
GABINETE DO GOVERNADOR**

MENSAGEM Nº 77 /2022

São Luís, 14 de dezembro de 2022.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos dos art. 47, *caput*, e 64, IV, da Constituição Estadual, decidi vetar parcialmente, por vício de inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 08/2022, que dispõe sobre normas para a adoção de materiais escolares pelas instituições da rede privada de ensino infantil, fundamental e médio, no âmbito do Estado do Maranhão.

Ao fazer-lhe a presente comunicação, passo às mãos de Vossa Excelência as razões do veto, as quais, como há de convir essa Augusta Assembleia, justificam-no plenamente.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência e aos seus ilustres pares meus protestos de consideração e apreço.

Atenciosamente,



CARLOS BRANDÃO

Governador do Estado do Maranhão

A Sua Excelência o Senhor
Deputado OTHELINO NETO
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Palácio Manuel Beckmann
Local



**ESTADO DO MARANHÃO
GABINETE DO GOVERNADOR**

Veto Parcial ao Projeto de Lei nº 08/2022, que dispõe sobre normas para a adoção de materiais escolares pelas instituições da rede privada de ensino infantil, fundamental e médio, no âmbito do Estado do Maranhão.

No uso das atribuições que me conferem os arts. 47, *caput*, e 64, IV, da Constituição Estadual, oponho veto parcial ao Projeto de Lei nº 008/2022.

RAZÕES DO VETO

A proposta legislativa pretende disciplinar que as instituições de ensino da rede privada de ensino infantil, fundamental e médio localizadas no Estado do Maranhão assegurem, aos consumidores, a possibilidade de entrega integral ou parcelada (semestral) do material escolar, de acordo com o cronograma de uso, *verbis*:

Art. 2º O estabelecimento de ensino divulgará, durante o período de matrícula, a lista do material didático-escolar a ser utilizado pelo aluno durante o ano, acompanhada do cronograma semestral de utilização.

§ 1º Os pais ou responsáveis pelo aluno decidirão pela **entrega integral** ou parcelada (semestral) do material escolar, de acordo com o cronograma de uso. Caso optem pela primeira forma, **deverão entregá-los às instituições de ensino com antecedência mínima de 08 (oito) dias do início das atividades escolares**. Caso optem pela segunda modalidade, os materiais do primeiro semestre seguem o prazo da entrega integral e aqueles do segundo semestre deverão ser entregues até o último dia de atividades do primeiro semestre.

§ 2º O material escolar não utilizado durante o ano letivo **será devolvido ao aluno, no prazo de 15 (quinze) dias após o encerramento do ano letivo**.

§ 3º O material escolar **não utilizado pelos alunos que solicitarem transferência escolar antes do final do ano letivo, será devolvido no prazo de 05 (cinco) dias após a solicitação da transferência**.

[grifo nosso]

Na forma proposta, o Projeto de Lei nº 008/2022, na intenção de estabelecer normas de proteção ao consumidor, acaba por interferir em relações contratuais firmadas entre estudantes/pais/responsáveis e as instituições de ensino, o que é incompatível com o art. 22, inciso I, da Constituição Federal¹, na medida em que avança em pormenores contratuais, fixando, inclusive, prazos a ser observados pelos contratantes.

No mesmo sentido, o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

¹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;



ESTADO DO MARANHÃO
GABINETE DO GOVERNADOR

EMENTA: Direito civil e direito do consumidor. Serviços privados de educação. Obrigatoriedade, por lei estadual, de extensão dos benefícios advindos de novas promoções aos alunos antigos. 1. Ação direta proposta contra o art. 1º, p. único, e, da Lei nº 7.077/2015, do Estado do Rio de Janeiro, inserido pela Lei nº 8.573/2019, que inclui os serviços privados de educação no rol de fornecedores obrigados a conceder, a seus clientes preexistentes, os mesmos benefícios de promoções posteriormente realizadas. **2. A norma estadual, ao impor aos prestadores de serviços de ensino a obrigação de estender o benefício de novas promoções aos clientes preexistentes, promove ingerência indevida em relações contratuais estabelecidas**, sem que exista conduta abusiva por parte do prestador. **Afronta ao art. 22, I, da CF/1988. 3. Ainda que se entenda pela prevalência da competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/1988) ou sobre educação e ensino (art. 24, IX, CF/1988), a conclusão seria rigorosamente a mesma.** É que a Lei federal nº 9.870/1999 estabelece normas gerais para fixação de anuidades escolares no país, com vasta regulamentação sobre o tema. A lei estadual contraria expressamente a lei nacional, em ofensa ao art. 24, §§ 1º e 2º, da CF/1988. 4. Pedido julgado procedente. 5. Proponho a seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que impõe aos prestadores privados de serviços de ensino a obrigação de estender o benefício de novas promoções aos clientes preexistentes”.

(STF, ADI 6614, Relator(a): ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-022 DIVULG 04-02-2022 PUBLIC 07-02-2022, grifo nosso)

Pelas mesmas razões, há de ser negada sanção ao art. 5º da proposta legislativa em comento, abaixo transcrito, na medida em que disciplina, inclusive, percentual limite para ampliação do quantitativo de materiais inicialmente solicitados:

Art. 5º A lista de material didático-escolar poderá ser modificada ao longo do período letivo, não podendo ultrapassar 30% (trinta por cento) do quantitativo originalmente solicitado.

Parágrafo único. A instituição de ensino será responsável pela complementação do material exigido que ultrapassar o percentual determinado no *caput*.

[grifo nosso]

Além de fixar limite percentual (30%) sem que seja especificada sua justificativa, o referido dispositivo transfere à instituição de ensino o ônus da ampliação do material didático. Tal situação também importa **nítida interferência (criação de nova obrigação)** em relações contratuais, o que exige o reconhecimento do vício de inconstitucionalidade formal (art. 22, I, CF).

Por fim, o **art. 7º** assim dispõe:

Art. 7º Fica **vedada a indicação**, sob qualquer pretexto, pelo estabelecimento de ensino, **de fornecedor** ou marca dos itens que compõem a lista de material didático-escolar.

Nos termos do art. 209 da Constituição Federal, o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação nacional, bem como submetidas à autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.



**ESTADO DO MARANHÃO
GABINETE DO GOVERNADOR**

Conforme art. 12, inciso I², da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, **os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de elaborar e executar sua proposta pedagógica.**

Desse modo, as instituições de ensino têm, em regra, liberdade para estabelecer e dar cumprimento às suas respectivas propostas pedagógicas, desde que o façam em consonância com as regras impostas pelos entes federados a que pertençam os sistemas de ensino de que façam parte. Tais sistemas de ensino estão divididos nos moldes dos arts. 16 a 18, abaixo transcritos, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:

I - as instituições de ensino mantidas pela União;

II - as instituições de educação superior mantidas pela iniciativa privada;

III - os órgãos federais de educação.

Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;

II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;

III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;

IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III - os órgãos municipais de educação.

[grifo nosso]

Verifica-se, portanto, a existência de uma divisão entre os entes federados no que tange ao estabelecimento de regras que devem ser observadas pela iniciativa privada quando da prestação de um determinado nível/tipo de ensino.

² Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;



**ESTADO DO MARANHÃO
GABINETE DO GOVERNADOR**

Relativamente ao sistema de ensino do Estado do Maranhão, este é composto pelas instituições de ensino mantidas pelo Poder Público estadual, por eventuais instituições de educação superior mantidas pelo Poderes Públicos municipais, pelas instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada e pelos órgãos de educação estaduais.

Desse modo, há de se reconhecer que, embora a educação esteja inserida dentre as matérias de competência legislativa concorrente, a produção legislativa dos entes federados deve observar a regra da predominância de interesses, segundo a qual compete à União estabelecer normas gerais e aos Estados a respectiva suplementação. (art. 24, IX³ e §§ 1º e 2º, da Constituição Federal).

Portanto, havendo a intenção de disciplinar as instituições de ensino, a produção legislativa estadual deve considerar também os limites previstos no art. 17 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Por outro lado, o disciplinamento, nos moldes do art. 24, inciso V, da Constituição Federal, da relação consumerista decorrente da prestação de serviços educacionais não pode desconsiderar a autonomia de cada estabelecimento de ensino para elaborar e executar sua proposta pedagógica.

É na proposta pedagógica que estão inseridas a metodologia de ensino, a estrutura curricular, as estratégias e as atividades educativas que a instituição se propõe a desenvolver. É ela que define a linha orientadora de todas as ações da escola, desde sua estrutura curricular até suas práticas de gestão, e, em geral, está baseada em uma linha educacional proposta e descrita em determinada teoria pedagógica⁴.

Assim, para cumprimento de sua proposta pedagógica e alcance dos objetivos educacionais que almeja, a instituição de ensino tem a liberdade de: 1) utilizar livros e materiais tradicionais, que podem ser adquiridos junto a diferentes fornecedores/estabelecimentos comerciais; 2) adotar materiais produzidos por outras instituições ou plataformas; e/ou 3) desenvolver seus próprios materiais/plataformas.

Dentro dessas possibilidades, a depender da estratégia constante da proposta pedagógica da instituição, o respectivo material ou método de ensino a ser utilizado **pode estar ou não** disponível para aquisição em plúrimos fornecedores/estabelecimentos comerciais.

O Projeto de Lei nº 08/2022, ao impor a necessidade de disponibilização de venda de materiais e métodos de ensino em mais de um estabelecimento, olvida que a

³ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

[...]

§ 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.

⁴JORNADA EDU. *O que você precisa saber sobre a proposta pedagógica da escola do seu filho.* Disponível em: <<https://jornadaedu.com.br/familia-na-escola/proposta-pedagogica/>> Acesso em 20 ago 2021.



ESTADO DO MARANHÃO
GABINETE DO GOVERNADOR

proposta pedagógica de cada instituição de ensino pode estabelecer método e materiais que só podem ser adquiridos junto a um único ou a um número restrito de fornecedores.

O Princípio da Proporcionalidade é norma implícita no ordenamento jurídico brasileiro, decorrente da acepção substantiva do devido processo legal (art. 5º, inciso LIV, Constituição Federal), e, em conjunto com o princípio da proibição de excesso ou da razoabilidade, consubstancia uma pauta de natureza axiológica que emana diretamente das ideias de justiça, bom senso, prudência, **moderação, justa medida**, direito justo e valores afins⁵.

Nesse contexto, o estabelecimento de vedação aplicável indistintamente a todos os estabelecimentos de ensino, **independe da análise da proposta pedagógica** de cada instituição, pode configurar **exigência excessiva**, na medida em que impõe medida extremamente onerosa para atendimento dos fins almejados. **Há verdadeiro sacrifício da autonomia dos estabelecimentos de ensino para a estipulação de suas respectivas propostas pedagógicas.**

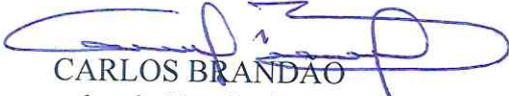
Faz-se oportuno destacar que os consumidores, previamente à celebração do contrato de prestação de serviços educacionais, devem analisar se estão de acordo com os métodos, materiais, plataformas e sistemas de ensino adotados pelas instituições que pretendem contratar. A contratação presume o consentimento com o método de ensino utilizado por determinada instituição.

Por essa razão, ante a inobservância do princípio da proporcionalidade, oponho **veto ao art. 7º do Projeto de Lei nº 008/2022.**

Interpretação diversa conflitaria com o texto constitucional vigente e implicaria desrespeito ao Princípio da Superioridade Normativa da Constituição cuja ideia central consiste na soberania do texto constitucional no ordenamento jurídico, bem como na obrigatoriedade de adequação de todas as demais leis e atos normativos a essa.

Sendo estas, portanto, Senhor Presidente, são as razões que me fizeram opor veto aos §§ 1º, 2º e 3º do art. 2º, ao art. 5º (*caput* e parágrafo único) e ao art. 7º do Projeto de Lei nº 008/2022.

GABINETE DO GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO, EM SÃO
LUÍS, 14 DE DEZEMBRO DE 2022, 201º DA INDEPENDÊNCIA E 134º DA REPÚBLICA.


CARLOS BRANDÃO
Governador do Estado do Maranhão

⁵ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 8 ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 76/2013. São Paulo: Saraiva, 2014.