

Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. ARTIGO 1º DA LEI 7.077/2015, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DIREITO DO CONSUMIDOR. NORMA ESTADUAL QUE DETERMINA AOS FORNECEDORES DE SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO PRIVADA A EXTENÇÃO DE NOVAS PROMOÇÕES A CLIENTES PREEXISTENTES. EXISTÊNCIA DE LEI FEDERAL QUE JÁ REGULAMENTA OS PREÇOS E PROMOÇÕES DE MENSALIDADES ESCOLARES. DISPOSIÇÕES CONFLITANTES. EXTRAPOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO. PARCIAL PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

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. Art. 1º da Lei 7.077/2015, do Estado do Rio de Janeiro, que obriga os prestadores de serviços continuados, inclusive as instituições de ensino privado (art. 1º, parágrafo único, alínea “e”), a estenderem benefícios de novas promoções a clientes preexistentes. Norma de natureza essencialmente consumerista, voltada a implementar um modelo de informação e de tratamento igualitário entre os consumidores.

4. Existência de lei federal (Lei 9.870/1999), no entanto, que autoriza as instituições de ensino privado a fixarem valores distintos para estudantes de diferentes anos ou semestres, proporcionais “à variação de custos a título de pessoal e de custeio” (art. 1º, § 3º), bem como facilita “a apresentação de planos de pagamento alternativos, desde que não excedam ao valor total anual ou semestral apurado” (art. 1º, §5º).

5. Incompatibilidade da norma estadual, em relação aos serviços privados de educação, com as regras gerais fixadas pela União sobre mensalidades escolares. Extrapolação da competência concorrente do Estado.

6. Pedido julgado parcialmente procedente, para declarar a nulidade parcial, sem redução de texto, do art. 1º da Lei 7.077/2015, do Estado do Rio de Janeiro, em ordem a excluir as instituições de ensino

privado da obrigação de conceder a seus clientes preexistentes os mesmos benefícios de promoções e liquidações destinadas a novos clientes.

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Acolhendo o relatório lançado pela eminente Ministra ROSA WEBER, anoto que se trata de Ação Direta, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO – COFENEN contra o art. 1º, parágrafo único, alínea “e”, da Lei 7.077/2015, do Estado do Rio de Janeiro, na redação dada pela Lei estadual 8.573/2019, que inclui os serviços privados de educação no rol de fornecedores obrigados a estenderem os benefícios de novas promoções a clientes preexistentes. Eis o teor do dispositivo impugnado:

“Art. 1º Ficam os fornecedores de serviços prestados de forma contínua no Estado do Rio de Janeiro obrigados a conceder, a seus clientes preexistentes, os mesmos benefícios de promoções posteriormente realizadas.

Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, enquadram-se na classificação de prestadores de serviços contínuos, dentre outros:

(...)

e) serviços privados de educação”

A requerente sustenta a inconstitucionalidade formal da norma estadual, por ofensa à competência da União para legislar sobre direito civil (contratos) e diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, I e XXIV). Acrescenta que a matéria relativa aos serviços prestados por instituições de ensino privado já foi disciplinada pela União através da Lei Federal 9.870 /1999.

Ainda, defende a inconstitucionalidade material do dispositivo impugnado, por ofensa à autonomia administrativa e financeira das universidades e faculdades privadas (CF, art. 207), bem como aos princípios da ordem econômica e financeira (CF, art. 170, IV e parágrafo único), do ato jurídico perfeito (CF, art. 5º, XXXVI), da razoabilidade e da proporcionalidade.

Instada a manifestar-se, a Advocacia-Geral da União pronunciou-se pela procedência do pedido, em peça assim ementada:

“Civil. Dispositivo da Lei nº 7.077/2015 do Estado do Rio de Janeiro, na redação conferida pela Lei Estadual nº 8.573/2019, que obriga os prestadores de serviços privados de educação a oferecerem, aos consumidores com contratos em atividade, as mesmas condições para adesão aos novos planos e pacotes promocionais. Alegada afronta à competência da União para legislar privativamente sobre direito civil e diretrizes e bases da educação (art. 22, I e XXIV da Lei Maior), bem como aos princípios constitucionais da autonomia universitária (art. 207), da livre iniciativa (art. 170, IV e V). Mérito. Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União para legislar sobre direito civil e diretrizes e bases da educação. O dispositivo atacado, ao impor a extensão automática do benefício de promoções realizadas pelas empresas prestadoras de serviço a seus antigos clientes, dá azo à redução do valor pactuado a título de contraprestação pelo serviço de ensino oferecido, imiscuindo-se, assim, no âmbito da autonomia da vontade dos sujeitos dessas relações jurídicas. Afronta ao artigo 22, incisos I e XXIV, da Constituição da República. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido.”

No mesmo sentido, a Procuradoria-Geral da República, fazendo-o em parecer assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE OBRIGA OS FORNECEDORES DE SERVIÇOS PRIVADOS DE EDUCAÇÃO A CONCEDER A SEUS CLIENTES PREEXISTENTES OS MESMOS BENEFÍCIOS E PROMOÇÕES QUE PORVENTURA VENHAM A OFERTAR A NOVOS CLIENTES. DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. Lei estadual ou distrital que trate de relação de consumo não pode validamente dispor sobre matéria de direito civil, por se tratar de matérias inseridas na competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I). Precedentes. 2. Eventual declaração de constitucionalidade da norma há de ser acompanhada por modulação dos efeitos, a fim de afastar a aplicação da norma enquanto perdurar a crise sanitária ocasionada pela Covid-19, como medida voltada à continuidade dos serviços e à preservação de políticas de descontos das entidades educacionais. – Parecer pela procedência do pedido”

Submetida a controvérsia a julgamento virtual, a Relatora vota pela parcial procedência do pedido, “para dar interpretação conforme à Constituição ao dispositivo impugnado, fixando exegese no sentido de que

a obrigação de estender as ofertas de novas condições e benefícios aos clientes preexistentes possui caráter informativo, não produzindo efeitos financeiros imediatos nos contratos existentes”, propondo a seguinte ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.077 /2015, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (NA REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 8.573/2019). OBRIGAÇÃO DIRIGIDA AOS FORNECEDORES DE SERVIÇOS PRIVADOS DE EDUCAÇÃO CONSISTENTE NO DEVER DE CONCEDER AOS CLIENTES PREEXISTENTES OS MESMOS BENEFÍCIOS E CONDIÇÕES OFERECIDOS A NOVOS CONSUMIDORES. ALEGADA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE DIREITO CIVIL E OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS (CF, ART. 22, I). INOCORRÊNCIA. POSSIBILIDADE DE ATRIBUIÇÃO DE EXEGESE COMPATÍVEL COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DISPOSIÇÃO NORMATIVA VOLTADA À IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO DE INFORMAÇÃO DO CONSUMIDOR, SEM REPERCUSSÃO FINANCEIRA AUTOMÁTICA NOS CONTRATOS EXISTENTES (CF, ART. 24, V E § 2º). PRECEDENTES. 1. O Supremo Tribunal Federal já assentou, em diversos precedentes, que a disciplina jurídica pertinente às formas de pagamento pela prestação de serviços escolares ou educacionais diz respeito às obrigações civis, cabendo privativamente à União legislar sobre o tema, por traduzir matéria própria ao direito civil e ao direito contratual (CF, art. 22, I). 2. Revela-se possível a preservação da validade jurídica da lei estadual impugnada diante da exegese fixada por esta Corte, em casos idênticos, nos quais fixada interpretação conforme à Constituição, para estabelecer que a obrigação, prevista na legislação estadual, dirigida às fornecedoras de serviços de prestação continuada, tal como as instituições de ensino provado, refere-se ao dever de informar os clientes preexistentes sobre as ofertas veiculadoras de novas condições e benefícios aos consumidores, cabendo ao próprio cliente, com base nesse conhecimento, decidir se a proposta lhe é vantajosa ou não, para que possa, querendo, adotar as medidas pertinentes (CF, art. 24, V e § 2º). Precedentes específicos ADI 5.939, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 16.6.2020, DJe 06.8.2020; ADI 6.333, Red. p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08.4.2021, DJe 16.4.2021). 3. Ação direta conhecida. Pedido julgado parcialmente procedente, para dar interpretação conforme à Constituição ao dispositivo impugnado, fixando exegese no sentido de que a obrigação de estender as ofertas de novas

condições e benefícios aos clientes preexistentes possui caráter informativo, não produzindo efeitos financeiros imediatos nos contratos existentes.

É o relatório do essencial.

Peço vênia à eminentíssima Ministra ROSA WEBER para divergir de sua Excelência.

Não desconheço que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento da ADI 6333, de minha relatoria, reconheceu a constitucionalidade de norma semelhante do Estado do Pernambuco, entendendo que o diploma legal estadual não usurpava a atribuição exclusiva da União para legislar sobre Direito Civil e Contratual, pois a principal finalidade da obrigação legal de se estender o benefício de novas promoções a clientes preexistentes não é a de interferir na relação contratual dos fornecedores de serviços continuados, mas, sim, a de implementar um modelo de informação e de tratamento igualitário aos consumidores usuários desses serviços.

No entanto, conforme informações acentuadas pela CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO – COFENEN em embargos de declaração opostos no âmbito daquela Ação Direta, e que também foram invocadas nos presentes autos, a prestação de serviços continuados por instituições de ensino privado já se encontra disciplinada em Lei Federal (Lei 9.870/1999), sendo que o dispositivo impugnado acaba por fixar norma **diversa** ao regramento geral estabelecido pela União, notadamente quanto aos procedimentos, condições e prazos referentes à fixação das mensalidades escolares, que variam a depender do curso e período letivo.

Ao contrariar as regras gerais já fixadas pela União, o Estado do Rio de Janeiro extrapolou de sua competência concorrente para dispor sobre direito do consumidor.

Essas foram as razões que me levaram a votar pelo acolhimento dos embargos opostos na referida ADI 6333, os quais haviam sido pautados para julgamento na SV de 17/09/2021 a 24/09/2021, mas que acabaram sendo retirados do ambiente virtual em razão de destaque feito pelo eminentíssimo Ministro EDSON FACHIN, aguardando dia para apreciação plenária em sessão presencial. Transcrevo, por relevante, a ementa que propus na ocasião:

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 35, II, DA LEI 16.559/19 DO ESTADO DE PERNAMBUCO. DIREITO DO CONSUMIDOR. NORMA ESTADUAL QUE DETERMINA AOS FORNECEDORES DE SERVIÇOS CONTINUADOS A EXTENSÃO DE NOVAS PROMOÇÕES A CLIENTES PREEXISTENTES. EXISTÊNCIA DE LEI FEDERAL QUE JÁ REGULAMENTA OS PREÇOS E PROMOÇÕES DE MENSALIDADES ESCOLARES DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO PRIVADO. DISPOSIÇÕES CONFLITANTES. EXTRAPOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO. EMBARGOS ACOLHIDOS.

1. A decisão embargada não se manifestou a respeito do tratamento legal conferido pela União à matéria, havendo a necessidade de integração do acórdão com o regime aplicável às mensalidades escolares em âmbito nacional, disciplinado pela Lei Federal 9.870/1999.

2. A Lei 9.870/1999 autoriza as instituições de ensino privado a fixarem valores distintos para estudantes de diferentes anos ou semestres, proporcionais “à variação de custos a título de pessoal e de custeio” (art. 1º, § 3º), e faculta “a apresentação de planos de pagamento alternativos, desde que não excedam ao valor total anual ou semestral apurado na forma dos parágrafos anteriores” (art. 1º, §5º).

3. Incompatibilidade, em relação às instituições de ensino privado, da lei estadual que determina a extensão de benefícios de novas promoções a clientes preexistentes (art. 35, II, da Lei 16.559/19 de Pernambuco) com as normas gerais fixadas pela União sobre mensalidades escolares. Extrapolação da competência concorrente do Estado para legislar sobre a matéria.

4. Embargos de Declaração acolhidos, para reconsiderar a decisão embargada e declarar a nulidade parcial, sem redução de texto, do art. 35, II, da Lei 16.559/2019 do Estado do Pernambuco, em ordem a excluir as instituições de ensino privado da obrigação de conceder a seus clientes preexistentes os mesmos benefícios de promoções e liquidações destinadas a novos clientes.

Como se sabe, o legislador constituinte distribuiu entre os entes federativos a competência legislativa em diversas matérias, entre as quais o consumo, a educação e o ensino, reservando ao ente central (União) o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral, e aos demais entes a possibilidade de suplementarem essa legislação geral.

É o que se depreende da leitura do art. 24 da Constituição Federal, transscrito abaixo (grifos aditados):

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

(...)

V - produção e **consumo**;

(...)

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.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exerçerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.

Na hipótese dos autos, como já destaquei, a lei carioca acabou prevendo disposições de natureza essencialmente consumerista que são conflitantes, no ponto, com o regime aplicável aos preços dos serviços prestados por instituições de ensino privado em âmbito nacional, disciplinado pela Lei Federal 9.870/1999.

Para uma melhor compreensão da controvérsia, transcrevo, no ponto, o teor do art. 1º da legislação federal em comento (grifos aditados):

Art. 1º O valor das anuidades ou das semestralidades escolares do ensino pré-escolar, fundamental, médio e superior , **será contratado, nos termos desta Lei, no ato da matrícula ou da sua renovação** , entre o estabelecimento de ensino e o aluno, o pai do aluno ou o responsável.

§ 1º O valor anual ou semestral referido no caput deste artigo deverá ter como base a última parcela da anuidade ou da semestralidade legalmente fixada no ano anterior , multiplicada pelo número de parcelas do período letivo.

§ 2º (VETADO)

§ 3º Poderá ser acrescido ao valor total anual de que trata o § 1º montante **proporcional à variação de custos a título de pessoal e de custeio**, comprovado mediante apresentação de planilha de custo, mesmo quando esta variação resulte da introdução de aprimoramentos no processo didático-pedagógico. (Vide Medida Provisória nº 1.930, de 1999) (Incluído pela Medida Provisória nº 2.173-24, de 2001)

§ 4º A planilha de que trata o § 3º será editada em ato do Poder Executivo. (Vide Medida Provisória nº 1.930, de 1999) (Regulamento) (Incluído pela Medida Provisória nº 2.173-24, de 2001)

§ 5º **O valor total**, anual ou semestral, apurado na forma dos parágrafos precedentes **terá vigência por um ano** e será dividido em doze ou seis parcelas mensais iguais, **facultada a apresentação de planos de pagamento alternativos**, desde que não excedam ao valor total anual ou semestral apurado na forma dos parágrafos anteriores. (Vide Medida Provisória nº 1.930, de 1999) (Renumerado pela Medida Provisória nº 2.173-24, de 2001)

§ 6º Será nula, não produzindo qualquer efeito, cláusula contratual de revisão ou reajuste do valor das parcelas da anuidade ou semestralidade escolar em prazo inferior a um ano a contar da data de sua fixação, salvo quando expressamente prevista em lei. (Vide Medida Provisória nº 1.930, de 1999) (Renumerado pela Medida Provisória nº 2.173-24, de 2001)

§ 7º Será nula cláusula contratual que obrigue o contratante ao pagamento adicional ou ao fornecimento de qualquer material escolar de uso coletivo dos estudantes ou da instituição, necessário à prestação dos serviços educacionais contratados, devendo os custos correspondentes ser sempre considerados nos cálculos do valor das anuidades ou das semestralidades escolares. (Incluído pela Lei nº 12.886, de 2013)

Como se vê, a Lei 9.870/1999 estabelece normas gerais para a definição de mensalidades escolares em todo o país, autorizando as instituições de ensino privado a fixarem valores distintos para estudantes de diferentes anos ou semestres, proporcionais “à variação de custos a título de pessoal e de custeio” (art. 1º, § 3º), devendo comprovar a justa causa dessas variantes e de novos reajustes, que podem ocorrer no ato da matrícula ou da sua renovação.

Considera-se, nesse contexto, que os gastos que as fornecedoras de serviços educacionais têm com as turmas de cada período letivo diferem entre si de acordo com o número de alunos, as disciplinas e o material exigido nos diferentes momentos do curso. Há, também, outras

condicionantes que justificam preços contratuais diversos, como necessidades de aprimoramento do processo de ensino didático-pedagógico variadas e o pagamento de despesas como luz, água, impostos, salário de professores, reformas e outras eventuais demandas extraordinárias estipuladas para aquele ano ou semestre.

Ainda, apesar da determinação de um valor anual ou semestral fixado periodicamente a cada contrato, a própria Lei Federal faculta à instituição de ensino privado “a apresentação de planos de pagamento alternativos, desde que não excedam ao valor total anual ou semestral apurado na forma dos parágrafos anteriores” (§5º do art. 1º), possibilitando-lhe, nesse contexto, a oferta de benefícios e vantagens de pagamentos a seus alunos, de acordo com as especificidades dos períodos letivos, cada qual possuindo variáveis temporais que os tornam próprios, com condições contratuais diferentes entre si.

Vale mencionar, também, outros critérios frequentemente utilizados pelas instituições de ensino para a concessão de descontos financeiros aos estudantes, buscando estimular condições favoráveis ao desenvolvimento educacional em todos os seus níveis, tendo por destinatários, entre outros, os alunos de baixa renda, portadores de deficiência, aqueles com dificuldades financeiras ou que atendam a critérios sociais, mérito acadêmico, incentivos a atletas, descontos de segunda graduação ou provenientes de convenção coletiva.

Desse modo, na medida em que os contratos e valores dos serviços educacionais, consoante determina a Lei Federal 9.870/1999, são definidos semestral ou anualmente, com base em critérios muito específicos e próprios de cada curso e período letivo em que matriculado o estudante, não se justifica que eventual promoção ou desconto financeiro concedido com base nessas especificidades sejam estendidos a todos os alunos, inclusive àqueles que já estavam matriculados em diferentes cursos ou que se encontrem em anos ou semestres distintos, uma vez que o dispêndio financeiro a título de pessoal e custeio de despesas não será o mesmo. Também não há como obrigar a ampliação, a todos os estudantes, de benefícios voltados a estimular condições sociais favoráveis ao desenvolvimento educacional, uma vez que esses incentivos só são possíveis mediante o atendimento a critérios específicos.

Nesses termos, não faz sentido que um desconto de mensalidade conferido espontaneamente pela escola ou universidade a determinado aluno que passa por dificuldade financeira em virtude de situação

excepcional, como uma pandemia, alcance a todos os estudantes com realidades financeiras diversas, ou que uma bolsa de estudos conquistada por um aluno destaque seja estendida a todos os demais estudantes. Da mesma forma, não se pode obrigar que a instituição de ensino aplique o mesmo desconto fornecido a um calouro de determinado curso também a outro estudante universitário, de outro ano e/ou curso acadêmico, considerados os diferentes custos assumidos para a prestação de serviços em cada caso.

Assim, considerada a legislação federal em referência, entendo plausíveis os argumentos apresentados pela requerente a respeito da incompatibilidade, em relação às instituições de ensino privado, da obrigação prevista no art. 1º, parágrafo único, alínea “e”, da Lei 7.077/2015, do Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista o regramento geral fixado pela União sobre mensalidades escolares.

Constatada, nesse específico ponto, a extração da competência estadual concorrente para legislar sobre a matéria, diante da existência de regras gerais contrárias estabelecidas a nível federal, deve ser excetuada a incidência do art. 1º, caput, da lei carioca ora impugnada, quanto ao serviço privado de educação (art. 1º, parágrafo único, alínea “e”).

Diante do exposto, DIVIRJO da Relatora, para julgar PARCIALMENTE PROCEDEENTE o pedido e declarar a nulidade parcial, sem redução de texto, do art. 1º, caput, da Lei 7.077/2015, do Estado do Rio de Janeiro, na redação dada pela Lei estadual 8.573/2019, em ordem a excluir as instituições de ensino privado da obrigação de conceder a seus clientes preexistentes os mesmos benefícios de promoções posteriormente realizadas.