

Voto

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): 1 . Cinge-se a controvérsia à possibilidade de os Estados-membros legislarem, no exercício de sua competência suplementar em matéria de consumo (CF, art. 24, V e § 2º), sobre a obrigação de fornecedores de serviços públicos de telecomunicações concederem a seus clientes preexistentes os mesmos benefícios e promoções oferecidos a novos consumidores.

Legitimidade ativa

2 . O estatuto social da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (COFENEN) revela tratar-se de entidade de classe de âmbito nacional, regularmente inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, cuja legitimidade para representar os estabelecimentos de ensino privado no País já foi reconhecida por esta Corte em diversas ocasiões (ADI 3.330, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. 03.5.2012, DJe 23.3.2013; ADI 4.060, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 25.2.2015, DJe 04.5.2015; ADI 6.448, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 08.9.2021, DJe 14.10.2021)

Presente, ainda, o vínculo de pertinência temática entre o objeto da ação direta e a finalidade institucional da autora, pois a CONFENEN atua na representação dos estabelecimentos particulares de ensino, em todos os seus níveis, especialmente na coordenação e defesa dos interesses culturais, econômicos e profissionais das instituições de ensino privadas.

Reconheço, desse modo, legitimidade ativa “ *ad causam*” da autora, forte no art. 103, IX, da CF e no art. 2º, IX, da Lei 9.868/99.

3 . Atendidos os pressupostos formais de admissibilidade, conheço da ação direta e passo ao exame do mérito.

Competência legislativa para dispor sobre contraprestação por serviços educacionais

4 . O dispositivo legal impugnado institui obrigação dirigida às instituições de ensino privadas consistente em “*conceder, a seus clientes preexistentes, os mesmos benefícios de promoções posteriormente realizadas*” .

5 . Esta Suprema Corte 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 (**ADI 6.423** , Red. p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 21.12.2020, DJe 12.02.2021; **ADI 6.435** , Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 21.12.2020, DJe 12.02.2021; **ADI 6.448** , Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 08.9.2021, DJe 12.10.2021):

“Ação direta de constitucionalidade. Lei nº 9.065, de 28 de maio de 2020, do Estado do Pará. **Redução das mensalidades devidas aos estabelecimentos da rede privada de ensino durante a crise sanitária decorrente do novo coronavírus. Matéria ínsita ao Direito Civil. Inconstitucionalidade formal de lei estadual. Competência da União para legislar sobre a matéria.** Intervenção indevida do Estado no domínio econômico. Inconstitucionalidade material. Violação do princípio da livre iniciativa. Ação direta julgada procedente.

1. A lei paraense dispõe sobre os termos em que serão descontados valores nas contraprestações pactuadas entre as instituições de ensino e os estudantes, ou quem os represente, não consistindo, portanto, em típica disciplina acerca da proteção do consumidor contra eventuais ações abusivas por parte dos prestadores de serviços educacionais. A temática da lei não tem, portanto, teor nitidamente consumerista.

2. A lei em comento interfere na essência do contrato, de forma a suspender a vigência de cláusulas contratuais que se inserem no âmbito da normalidade dos negócios jurídicos onerosos, matéria ínsita ao Direito Civil, sobre a qual compete à União legislar.

3. Ademais, o legislador paraense invadiu indevidamente o espaço da liberdade de iniciativa, na medida em que impôs uma redução de receita às instituições de ensino do estado, sem qualquer contrapartida e de forma anti-isônômica, já que atribuiu especificamente ao setor da educação privada o dever de compensar os prejuízos experimentados pelos particulares em razão da pandemia, sendo certo, ainda, que a estipulação de descontos lineares não necessariamente importa em benefício para os usuários do sistema de ensino, pois retira das partes contratantes a capacidade de negociar formas de pagamento que se adéquem à especificidade de cada situação.

4. Ação direta de constitucionalidade julgada procedente.

(ADI 6445, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-163 DIVULG 16-08-2021 PUBLIC 17-08-2021)

“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)

“INCONSTITUCIONALIDADE. Ação Direta. Lei nº 670, de 02 de março de 1994, do Distrito Federal. Cobrança de anuidades escolares. Natureza das normas que versam sobre contraprestação de serviços educacionais. Tema próprio de contratos. Direito Civil . Usurpação de competência privativa da União. Ofensa ao art. 22, I, da CF. Vício formal caracterizado. Ação julgada procedente. Precedente. É inconstitucional norma do Estado ou do Distrito Federal sobre obrigações ou outros aspectos típicos de contratos de prestação de serviços escolares ou educacionais.

(ADI 1042, Relator(a): CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 12/08/2009, DJe-208 DIVULG 05-11-2009 PUBLIC 06-11-2009 EMENT VOL-02381-02 PP-00335 RTJ VOL-00212-01 PP-00011)

Essa delimitação temática, prevista no art. 21, I, da CF, torna vedado aos Estados-membros disporem sobre aspectos contratuais da relação jurídica entre as instituições de ensino privadas e os respectivos estudantes, ressalvada a possibilidade da atuação supletiva dos entes estaduais em matéria pertinente à defesa dos consumidores em face de situações de interesse local (CF, art. 24, V e § 2º).

Competência dos Estados-membros para dispor, supletivamente, sobre consumo e proteção ao consumidor

6. O Supremo Tribunal Federal, em recentes julgamentos, teve a oportunidade de apreciar a controvérsia envolvendo leis estaduais, editadas com fundamento na competência supletiva dos Estados em matéria de consumo, dispendo sobre a obrigatoriedade de fornecedores de serviços prestados de forma continuada, sejam prestadoras de serviços públicos ou privados, **estenderem aos clientes preexistentes os benefícios oferecidos a novos consumidores**.

Ao apreciar essa específica questão, o Plenário desta Corte, analisando preceito normativo de conteúdo virtualmente idêntico ao da norma estadual ora impugnada, conferiu interpretação conforme à Constituição, atribuindo ao dispositivo legal exegese no sentido de que a obrigação instituída pela norma refere-se ao dever das prestadoras de serviços continuados informarem aos clientes preexistentes sobre as novas promoções veiculadas pelo fornecedor, cabendo ao próprio cliente, com base nesse conhecimento, decidir de a proposta lhe é vantajosa ou não, para que possa, querendo, adotar as medidas pertinentes.

Transcrevo, por oportuno, a ementa do acórdão em referência:

"CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 16.055/2017 DO ESTADO DE PERNAMBUCO. DIREITO DO CONSUMIDOR. SERVIÇOS DE TELEFONIA E INTERNET. OBRIGAÇÃO DE ESTENDER O BENEFÍCIO DE NOVAS PROMOÇÕES AOS CLIENTES PREEXISTENTES . CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL . IMPROCEDÊNCIA.

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. Entendimento recente desta SUPREMA CORTE no sentido de conferir uma maior ênfase na competência legislativa concorrente dos Estados quando o assunto gira em torno da defesa do consumidor (ADI 5.745, Rel. ALEXANDRE DE MORAES, Red. p/ acórdão: Min. EDSON FACHIN, julgado em 7/2/2019).

4. A Lei 16.055/2017 do Estado de Pernambuco, cujo conteúdo foi reproduzido pelo artigo 35 da Lei pernambucana 16.559/2019, tem reflexos no campo das atividades fornecidas e do direito do consumidor, porém com especificidade e priorização deste. **Embora a lei tenha como destinatárias empresas dedicadas aos serviços continuados, sua principal finalidade é a implementação de um modelo de informação ao consumidor usuário daqueles serviços, no qual a oferta de novos benefícios e condições contratuais é, em caráter informativo e facultativo, estendida ao consumidor preexistente.**

5. Não há violação ao princípio da isonomia (CF, art. 5º, caput) quando a lei estadual **apenas permite que chegue ao conhecimento** de clientes preexistentes as mesmas promoções oferecidas para atrair nova clientela.

6. O princípio da livre iniciativa, garantido no art. 170 da Constituição, não proíbe o Estado de atuar subsidiariamente sobre a dinâmica econômica para garantir o alcance de objetivos indispensáveis para a manutenção da coesão social, entre eles a proteção do consumidor (art. 170, V, da CF), desde que haja proporcionalidade entre a restrição imposta e a finalidade de interesse público, como ocorre no caso.

7. Ação Direta conhecida parcialmente e, na parte conhecida, julgada improcedente.

(ADI 5939, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 16/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-196 DIVULG 05-08-2020 PUBLIC 06-08-2020)

Como se vê, a legislação estadual, segundo essa exegese, não obriga as instituições de ensino privadas a atualizarem, automaticamente, os contratos preexistentes em conformidade com as novas propostas veiculadas ao público, mas apenas tornou compulsório o dever dos fornecedores de serviços de prestação continuada **informarem** os clientes antigos sobre a existência de novas condições contratuais disponíveis aos consumidores, de modo que os usuários possam, a partir dessa informação, decidir se existe ou não interesse na oferta.

Esse mesmo entendimento foi **reafirmado** no julgamento da ADI 6.333, na qual ficou Redator para o acórdão o Ministro Alexandre de Moraes, em cujo âmbito sua Excelência fez consignar as seguintes considerações:

"Na hipótese em análise, ao compelir os fornecedores de serviços prestados de forma contínua a estenderem o benefício de novas promoções aos clientes preexistentes , o art. 35 da Lei n.º 16.559/19, do Estado de Pernambuco, tem reflexos no campo das atividades desempenhadas pelo setor representado pela Requerente e também no rol de direitos do consumidor, porém, claramente, com especificidade e priorização deste, pois, embora a lei tenha como destinatárias empresas dedicadas aos serviços continuados, a principal razão de ser da norma não está na interferência na prestação de serviços em si, mas na implementação de um modelo de informação ao consumidor usuário daqueles serviços . Melhor dizendo, a lei apenas determina que, quando o fornecedor oferecer alguma nova promoção na praça, o mesmo benefício deve ser posto ao conhecimento de quem já era contratante dos serviços, dentro da perspectiva de proteção ao consumo conferida pelo texto constitucional.

Portanto, ao art. 35, II, §1º, V, §2º e §3º, da Lei n.º 16.559/19, deve-se conferir interpretação conforme à Constituição , de maneira a acentuar que a concessão dos benefícios de novas promoções seja entendida apenas como caráter informativo e facultativo , competindo ao consumidor preexistente verificar se o serviço lhe será mais vantajoso ou não."

Eis o teor do acórdão proferido no julgamento em questão:

"CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. ART. 35 DA LEI 16.559/19, DO ESTADO DE PERNAMBUCO. DIREITO DO CONSUMIDOR. SERVIÇOS CONTINUADOS PRESTADOS POR INSTITUIÇÕES DE ENSINO PRIVADO. OBRIGAÇÃO DE ESTENDER O BENEFÍCIO DE NOVAS PROMOÇÕES AOS CLIENTES PREEXISTENTES. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. IMPROCEDÊNCIA.

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. O art. 35 da Lei 16.559/19, do Estado de Pernambuco, tem reflexos no campo das atividades fornecidas e do direito do consumidor, porém com especificidade e priorização deste. Embora a lei tenha como destinatárias empresas dedicadas aos serviços continuados, **sua principal finalidade é a implementação de um modelo de informação ao consumidor usuário daqueles serviços, no qual a oferta de novos benefícios e condições contratuais é, em caráter informativo e facultativo, estendida ao consumidor preexistente**.

4. Não há ofensa a ato jurídico perfeito quando a lei estadual apenas permite que chegue ao conhecimento de clientes preexistentes as mesmas promoções ofertadas por livre disposição de vontade pelo próprio fornecedor do serviço educacional para atrair nova clientela.

5. Constada a proporcionalidade entre as multas previstas na lei pernambucana e a finalidade de interesse público em jogo, concernente à proteção constitucional ao direito do consumidor (art. 170, V, da CF), delimitando-se uma faixa de discricionariedade do julgador para permitir a adequação, de forma razoável e proporcional a cada situação concreta, do grau de responsabilidade da instituição de ensino privado.

6. Ação Direta conhecida e julgada improcedente.

(ADI 6333 , Relator(a): GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-072 DIVULG 15-04-2021 PUBLIC 16-04-2021)

Tratando-se, no caso, de legislação estadual rigorosamente idêntica àquela que foi objeto dos precedentes mencionados, impõe-se a adoção do mesmo critério de interpretação conforme à Constituição do dispositivo legal impugnado.

Conclusão

Ante o exposto, **conheço** da ação direta e julgo **parcialmente procedente** o pedido, para conferir interpretação conforme à Constituição à **alínea “e”** do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 7.077, de 09 de outubro de 2015, do Estado do Rio de Janeiro (na redação dada pela Lei estadual nº 8.573, de 16 de outubro de 2019), 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 imediatos nos contratos existentes**.

É como voto .

Plenário Virtual - minuta de voto - 05/11/2021 00:00