

09/09/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.657 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : CONFEDERACAO NACIONAL DOS  
ESTABELECIMENTOS DE ENSINO  
**ADV.(A/S)** : JOAO PAULO DE CAMPOS ECHEVERRIA  
**ADV.(A/S)** : EMILIANA KELLY CAVALCANTE ROLIM  
**ADV.(A/S)** : RICARDO ADOLPHO BORGES DE ALBUQUERQUE  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 10.327/2024 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. EXTENSÃO DE BENEFÍCIOS DE NOVAS PROMOÇÕES A CLIENTES PREEXISTENTES. ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL E SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (ART. 22, I E XXIV, CF). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA.

I. Caso em exame

1. Ação direta proposta contra lei estadual que determina a extensão de benefícios de novas promoções a clientes preexistentes, na hipótese de serviços contínuos, entre os quais, aqueles prestados por serviços privados de educação.

II. Questão em discussão

2. Saber se o conteúdo legislado pelo Estado do Rio de Janeiro invade as competências privativas da União para legislar sobre direito civil e diretrizes e bases da educação nacional.

**ADI 7657 / RJ**

III. Razões de decidir

3. 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.

4. 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).

5. Incompatibilidade, em relação às instituições de ensino privado, da lei estadual que determina a extensão de benefícios de novas promoções a clientes preexistentes com as normas gerais fixadas pela União sobre mensalidades escolares.

IV. Dispositivo e tese

6. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10.327/2024, do Estado do Rio de Janeiro, na parte em que altera o art. 1º, parágrafo único, VI, da Lei 7.077/2015 do referido Estado.

7. Agravo Regimental interposto pelo Governador do Estado julgado prejudicado.

Tese de julgamento: É inconstitucional lei estadual que determina a extensão de benefícios de novas promoções a clientes preexistentes diante das normas gerais fixadas pela União sobre mensalidades escolares.

---

Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal, arts. 22, I e XXIV.

Jurisprudência relevante citada: ADI 6614, Rel. Min. ROSA WEBER, Redator do acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 07/02/2022; ADI 6191, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 19/09/2022; ADI

**ADI 7657 / RJ**

6333 ED, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno,  
DJe de 16/04/2021.

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Ministro ROBERTO BARROSO, por maioria, conheceram da Ação Direta, julgaram procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10.327/2024 do Estado do Rio de Janeiro, na parte em que altera o art. 1º, parágrafo único, VI, da Lei 7.077/2015 do referido Estado, e julgaram, ainda, prejudicado o agravo regimental interposto pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro. Tudo nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro EDSON FACHIN. O Ministro GILMAR MENDES acompanhou o Relator com ressalvas.

Brasília, 9 de setembro de 2024.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

**Relator**

*Documento assinado digitalmente*

09/09/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.657 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **CONFEDERACAO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO**  
**ADV.(A/S)** : **JOAO PAULO DE CAMPOS ECHEVERRIA**  
**ADV.(A/S)** : **EMILIANA KELLY CAVALCANTE ROLIM**  
**ADV.(A/S)** : **RICARDO ADOLPHO BORGES DE ALBUQUERQUE**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - COFENEN contra parte da Lei 10.327/2024, do Estado do Rio de Janeiro, que altera a Lei 7.077/2015 para *“estender os benefícios de novas promoções a clientes preexistentes a todo consumidor de serviço contínuo, na forma em que menciona”*.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

**Lei 10.327/2024**

Art. 1º - Modifique-se o art. 1º da Lei nº 7.077, de 9 de outubro de 2015, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º - Ficam todos os fornecedores de serviços prestados de forma contínua, no território do Estado do Rio de Janeiro, obrigados a oferecerem, aos consumidores que possuam contratos em atividade, as mesmas condições previstas para a adesão de novos planos e pacotes

**ADI 7657 / RJ**

promocionais. (NR)”

Art. 2º - Acrescente-se o Parágrafo único ao art. 1º da Lei nº 7.077, de 9 de outubro de 2015, com a seguinte redação:

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

I - as operadoras de serviços de telefonia móvel e fixa;

II - as operadoras de TV por assinatura;

III - as operadoras de transmissão de dados de internet banda larga e os provedores de internet e hospedagem de sites, blogs e assemelhados;

IV - as concessionárias de energia elétrica, água, gás e outros serviços essenciais;

V - as operadoras de planos de saúde e odontológico;

VI - os prestadores de serviço privado de educação em todos os níveis, incluindo cursos extracurriculares voltados diretamente ao desenvolvimento físico, mental, cultural, artístico ou intelectual do consumidor, tais como academias de ginástica, musculação, lutas ou artes marciais, danças em geral e qualquer prática desportiva, bem como os caráter oneroso e contínuo;

VII - cursos de artes, técnicos e didáticos em geral, inclusive os cursos de idiomas, informática, reforço escolar, canto e instrumentos musicais, abrangendo qualquer curso ou atividade de outros serviços prestados de forma contínua aos consumidores. (NR)”

Em síntese, a Autora sustenta que, ao estabelecer a obrigatoriedade de os fornecedores de serviços de educação privadas oferecerem, aos consumidores que possuam contratos em atividade, as mesmas condições previstas para a adesão de novos planos e pacotes promocionais, o art. 1º, parágrafo único, VI, da Lei 7.077/2015, na redação dada pela Lei impugnada, usurparia a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e sobre diretrizes e bases da educação (CF, art. 22, I e XXIV).

**ADI 7657 / RJ**

De outra perspectiva, argumenta que a norma atentaria contra a ordem econômica e financeira, especificamente contra os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência (CF, art. 170, IV e parágrafo único), pois, ainda que submetidas às limitações constitucionais, as instituições de ensino não estariam impedidas de *“estabelecer relações contratuais livres com os interessados em seus serviços de educação, desde que levem em consideração as regras atinentes ao direito civil e a legislação educacional de regência”*.

Aduz, ainda, que o art. 207 da Constituição Federal prevê *“a autonomia de gestão administrativa, financeira e patrimonial das universidades, não sendo [...] compatível com tal autonomia qualquer norma que venha interferir na contraprestação dos serviços educacionais”*.

Por fim, afirma que legislações assemelhadas de outros Estados *“também foram objeto de ação direta de inconstitucionalidade perante essa Suprema Corte, findando por serem também declaradas inconstitucionais”*, destacando que, no julgamento da ADI 6614 (Rel. Min. ROSA WEBER, Redator do acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 07/02/2022), esta SUPREMA CORTE declarou a inconstitucionalidade do art. 1º, parágrafo único, “e”, da mesma Lei Estadual 7.077/2015, *“cuja redação era bastante semelhante ao da Lei ora impugnada”*.

Pede a suspensão cautelar dos efeitos da Lei Estadual 10.327/2024, especificamente em relação ao art. 1º, parágrafo único, VI, “e”, no mérito, a procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade da referida norma, *“abrangendo todas as relações jurídicas que sob a sua égide foram elididas”*.

O Plenário desta CORTE referendou medida cautelar, para suspender a eficácia da Lei 10.327/2024, do Estado do Rio de Janeiro, na parte em que altera o art. 1º, parágrafo único, VI, da Lei 7.077/2015, nos seguintes termos (doc. 34):

EMENTA: REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA. LEI 10.327/2024 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. EXTENSÃO DE BENEFÍCIOS DE NOVAS PROMOÇÕES A CLIENTES PREEXISTENTES.

**ADI 7657 / RJ**

ESTABELECEMENTOS DE ENSINO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL E SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (ART. 22, I E XXIV, CF). PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta proposta contra lei estadual que determina a extensão de benefícios de novas promoções a clientes preexistentes, na hipótese de serviços contínuos, entre os quais aqueles prestados por serviços privados de educação.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Saber se o conteúdo legislado pelo Estado do Rio de Janeiro invade as competências privativas da União para legislar sobre direito civil e diretrizes e bases da educação nacional.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Incompatibilidade, em relação às instituições de ensino privado, da lei estadual que determina a extensão de benefícios de novas promoções a clientes preexistentes com as normas gerais fixadas pela União sobre mensalidades escolares.

IV. DISPOSITIVO E TESE

4. Medida cautelar referendada para determinar a suspensão da eficácia da Lei 10.327/2024, do Estado do Rio de Janeiro, na parte em que altera o art. 1º, parágrafo único, VI, da Lei 7.077/2015 do referido Estado, até o julgamento de mérito da presente Ação Direta.

---

Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal, arts. 22, I e XXIV.

Jurisprudência relevante citada: ADI 6614, Rel. Min. ROSA WEBER, Redator do acórdão Min. ROBERTO BARROSO (2022); ADI 6191, Rel. Min. ROBERTO BARROSO (2022); ADI 6333-ED, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, (2021).

A Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro informa que o ato impugnado foi amparado pelo “*desequilíbrio na relação pré-existente entre o*

**ADI 7657 / RJ**

*fornecedor do serviço e o consumidor final, estando na mesma empresa clientes recebendo o mesmo serviço e pagando valores diferenciados*". Defende ainda que i) a norma está inserida na competência concorrente dos Estados, prevista nos arts. 5º, XXXII; 24, IX; e 170, V, da Constituição Federal; ii) a cobrança desigual de mensalidades entre alunos, sob a mesma condição, configura ofensa ao princípio da isonomia, à luz da eficácia horizontal dos direitos fundamentais; e iii) a norma impugnada não impede a cobrança desigual a estudantes em situação de desigualdade (doc. 20).

O Governador do Rio de Janeiro interpôs Agravo Regimental, no qual alega, em suma, a constitucionalidade da norma, em especial diante da necessária *"igualdade de tratamento em consumidores de serviços contínuos, garantindo aos clientes antigos os mesmos direitos de ofertas promocionais oferecidas para captar novos clientes, prática que, sem a intervenção estatal, pode ensejar desequilíbrio na relação pré-existente entre o fornecedor do serviço e o consumidor final"*.

Aponta que a norma impugnada se encontra na esfera de competência do Estado, considerando a possibilidade de suplementação de norma federal relativa ao Direito do Consumidor. Defende ainda que inexistente confronto com a Lei 9.870/1999, pois esta não dispõe sobre o tratamento isonômico entre consumidores e contempla apenas *"(a) o valor da anualidade ou semestralidade escolar será contratado no ato da matrícula ou de sua renovação (artigo 1º, caput); (b) o valor da anualidade ou semestralidade escolar terá por base o valor do ano letivo findo (artigo 1º, § 1º); (c) ao valor da anualidade ou semestralidade escolar do ano anterior poderá variar na mesma proporção da variação dos custos com custeio e pessoal (artigo 1º, § 3º); e (d) o valor total da anualidade poderá ser pago em até 12 (doze) mensalidades, facultada, porém, a apresentação de planos de pagamentos alternativos (artigo 1º, § 5º)"* (doc. 22).

A Advocacia-Geral da União opina pela procedência do pedido (doc. 26):

"Direito Civil. Dispositivo da Lei nº 7.077/2015 do Estado do Rio de Janeiro, na redação conferida pela Lei estadual nº 10.327/2024, que obriga os prestadores de serviços privados de



**ADI 7657 / RJ**

educação a oferecerem, aos consumidores com contratos em atividade, as mesmas condições para adesão a novos planos e pacotes promocionais. Alegada afronta à competência da União para legislar privativamente sobre direito civil e diretrizes e bases da educação (artigo 22, incisos I e XXIV, da Lei Maior), bem como aos princípios constitucionais da autonomia universitária (artigo 207) e da livre iniciativa (artigo 170, incisos 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 serviços privados de educação a seus antigos clientes, tem por escopo provocar a redução do valor pactuado a título de contraprestação pelo serviço oferecido, imiscuindo-se no âmbito da autonomia da vontade dos sujeitos dessas relações jurídicas. A matéria referente ao valor de mensalidades e anuidades escolares possui regramento uniforme estabelecido pela Lei federal nº 9.870, de 23 de novembro de 1999. Afronta ao artigo 22, incisos I e XXIV, da Constituição da República. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido”.

O Governador do Estado presta informações, reiterando, em síntese, as razões do Agravo Regimental (doc. 32).

O Procurador-Geral da República apresentou manifestação (doc. 37), em que conclui pela inconstitucionalidade da norma impugnada, também com fundamento em precedentes dessa CORTE. O parecer do Procurador-Geral da República recebeu a seguinte ementa:

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 1º, parágrafo único, VI, da Lei n. 7.077/2015, do Estado do Rio de Janeiro, alterada pela Lei n. 10.327/2024. Extensão automática de descontos fornecidos a estudantes novos àqueles já matriculados em instituição privada de ensino. Norma precedente do mesmo ente estadual, com teor praticamente idêntico, declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal

**ADI 7657 / RJ**

Federal. Ausência de alteração de cenário fático ou normativo que justifique a revisão do julgado. Interferência em relações contratuais. Afronta à competência privativa da União para dispor sobre direito civil (art. 21, I, da Constituição) e aos princípios da livre-iniciativa e da livre concorrência (art. 170, caput e IV, e parágrafo único, da Constituição). Extrapolação da competência normativa concorrente no campo da proteção do consumidor. Parecer pela procedência do pedido.

É o relatório.

09/09/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.657 RIO DE JANEIRO****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** : Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN sob alegação de invasão à competência da União para legislar privativamente sobre direito civil e sobre diretrizes e bases da educação (CF, art. 22, I e XXIV).

De início, enfrento questão relativa à legitimidade ativa da entidade autora para o ajuizamento da presente Ação Direta.

No ponto, a Jurisprudência deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL consolidou o entendimento de que a legitimidade para o ajuizamento das ações do controle concentrado de constitucionalidade por parte de confederações sindicais e entidades de classe (art. 103, IX, da CF, c/c art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999) pressupõe: (a) a caracterização como entidade de classe ou sindical, decorrente da representação de categoria empresarial ou profissional (ADI 4.294 AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 5/9/2016); (b) a abrangência ampla desse vínculo de representação, exigindo-se que a entidade represente toda a respectiva categoria, e não apenas fração dela (ADI 5.320 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 7/12/2015); (c) o caráter nacional da representatividade, aferida pela demonstração da presença da entidade em pelo menos 9 (nove) estados brasileiros (ADI 4.230 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 14/9/2011); e (d) a pertinência temática entre as finalidades institucionais da entidade e o objeto da impugnação (ADI 4.722 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 15/2/2017).

Sob esse enfoque, a CONFENEN ostenta legitimidade ativa para a propositura da presente Ação Direta, na medida em que constitui entidade representativa de categoria empresarial atuante no campo do ensino particular superior, representando, assim, a categoria sobre a qual

**ADI 7657 / RJ**

repercute o ato normativo impugnado, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Constata-se ainda a correlação entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade (lei estadual que determina a extensão de benefícios de novas promoções a clientes preexistentes, na hipótese de serviços contínuos, entre os quais, aqueles prestados por serviços privados de educação ) e os objetivos institucionais da confederação em questão, *“estudo, defesa e coordenação dos interesses culturais, econômicos e profissionais da categoria e das atividades compreendidas no Grupo ou Categoria dos Estabelecimentos de Ensino”*, no termos do art. 3º do seu Estatuto.

Ficou demonstrado o caráter nacional da representatividade da associação em questão (doc. 5), na linha inclusive do precedente desta CORTE, em que fiquei designado como redator para o acórdão: ADI 6.333, Tribunal Pleno, DJe de 16/04/2021.

Reconhecida a legitimidade ativa da parte Requerente, passo ao exame do mérito da presente Ação Direta.

No mérito, cumpre verificar se o Estado do Rio de Janeiro poderia, legitimamente, à luz das normas de distribuição de competências legislativas estatuídas na Constituição Federal, disciplinar o conteúdo posto na norma impugnada.

O federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula Estado de Direito, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (Manual de direito constitucional. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t.1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (Direito

**ADI 7657 / RJ**

constitucional e teoria da Constituição. Almedina, p. 87)

A essencialidade da discussão, portanto, não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim, na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

“a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal”. (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome Publius, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais

**ADI 7657 / RJ**

influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos “era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem”, por equilibrar o exercício do poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da “mais maravilhosa obra jamais concebida”, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (The Federalist papers, nº IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (Teoria de la constitución. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade

**ADI 7657 / RJ**

democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade

A própria Constituição Federal, 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 Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (Teoria geral do federalismo.

**ADI 7657 / RJ**

Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional.

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22) a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. República e constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (A ordem constitucional americana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana (Democracia na América: leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos



**ADI 7657 / RJ**

em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. El estado unitário: El federal y El estado regional. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. Tendências atuais da federação brasileira. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: Estruturação da federação. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. Rui Barbosa e a federação. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. Novas perspectivas do federalismo brasileiro. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.)

No presente caso, e reiterando integralmente as razões que conduziram à concessão da liminar, 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, transcrito abaixo:

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;

**ADI 7657 / RJ**

(...)

§ 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 exercerão 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, 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, que “*dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências*”. Para uma melhor compreensão da controvérsia, transcrevo o teor do art. 1º da legislação federal em comento:

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)

**ADI 7657 / RJ**

§ 4º A planilha de que trata o § 3º será editada em ato do Poder Executivo. (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 reajustamento 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

**ADI 7657 / RJ**

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, tributos, 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 o custeio de despesas não serão os mesmos. Também não há como obrigar a ampliação, a todos os

**ADI 7657 / RJ**

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 alcance a todos os estudantes com realidades financeiras diversas, ou que uma bolsa de estudos conquistada por um aluno de 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.

Desse modo, diferente do que alegam a Assembleia Legislativa e o Governador, a norma impugnada concede de forma ampla e irrestrita os mesmos benefícios aos alunos já matriculados, sem contudo, observar as variantes impostas pela Lei 9.870/1999 ou, ainda, as particularidades de cada estudante inscrito, o que evidencia, portanto, a extrapolação da competência estadual para legislar sobre a matéria.

Destaco, nesse sentido, o precedente firmado no julgamento da ADI 6614 (Rel. Min. ROSA WEBER, Redator do acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 07/02/2022), assim ementado:

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

**ADI 7657 / RJ**

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”.

Em sentido semelhante, confira-se, também: ADI 6191, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 19/09/2022; ADI 6333 ED, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 16/04/2021.

Ante o exposto, CONHEÇO a Ação Direta e JULGO PROCEDENTE o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10.327/2024, do Estado do Rio de Janeiro, na parte em que altera o art. 1º, parágrafo único, VI, da Lei 7.077/2015 do referido Estado.

Julgo ainda PREJUDICADO o Agravo Regimental interposto pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro.

**É o voto.**

09/09/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.657 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : CONFEDERACAO NACIONAL DOS  
ESTABELECIMENTOS DE ENSINO  
**ADV.(A/S)** : JOAO PAULO DE CAMPOS ECHEVERRIA  
**ADV.(A/S)** : EMILIANA KELLY CAVALCANTE ROLIM  
**ADV.(A/S)** : RICARDO ADOLPHO BORGES DE ALBUQUERQUE  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**Voto Vogal**

**O Senhor Ministro Edson Fachin:** Adoto o bem lançado relatório elaborado pelo e. Ministro Alexandre de Moraes.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONEFEN) em face da Lei Estadual 10.327/2024, do Estado do Rio de Janeiro, na parte em que altera o art. 1º da Lei Estadual 7.077/2015-RJ para “estender os benefícios de novas promoções a clientes preexistentes a todo consumidor de serviço contínuo, na forma em que menciona”. A nova redação dada ao caput do art. 1º da lei estadual dispõe:

“Art. 1º - Ficam todos os fornecedores de serviços prestados de forma contínua, no território do Estado do Rio de Janeiro, obrigados a oferecerem, aos consumidores que possuam contratos em atividade, as mesmas condições previstas para a adesão de novos planos e pacotes promocionais. (...)”

**ADI 7657 / RJ**

Cinge-se a discussão à usurpação ou não de competência privativa da União para legislar sobre direito civil e sobre diretrizes e bases da educação (art. 22, I e XXIV, CRFB)

Peço, desde logo, as mais respeitosas vênias ao e. Min. Relator para **adotar posicionamento divergente**, em coerência ao posicionamento externado em outras ocasiões, inclusive por ocasião do julgamento da ADI 6.614/RJ, a qual tratou de alteração da mesma lei estadual, em objeto similar ao presente.

Entendo que se trata de norma atinente às relações de consumo, sendo a competência legislativa concorrente e de natureza supletiva (art. 24, V e VIII, CRFB).

A repartição de competências é característica essencial em um Estado federado para que seja protegida a autonomia de cada um dos seus membros e, por consequência, a convivência harmônica entre as esferas, com o fito de evitar a secessão. Nesta perspectiva, esta disposição pode se dar em sentido horizontal ou vertical, levado em conta o domínio dos interesses envolvidos.

Repartir competências compreende compatibilizar interesses para o reforço do federalismo cooperativo em uma dimensão de fato cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente a fim de que o funcionamento consonante das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º, da CRFB) e objetivos (art. 3º, da CRFB) da República.

Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado obriga-se a exercê-las em proveito do alcance do bem comum e da satisfação dos direitos fundamentais.

Ocorre que, como bem lembrou o e. Min. Gilmar Mendes, por vezes uma mesma lei pode apresentar problemas complexos, por envolver tema que se divide em assunto que compõe a competência concorrente e em matéria restrita à competência legislativa de apenas uma das esferas da Federação (MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 841).

Em outras oportunidades (ADI 3.703, ADI 5.356, ADPF 109),



**ADI 7657 / RJ**

sustentei que a tradicional compreensão do federalismo brasileiro, que busca solucionar os conflitos de competência tão somente a partir da ótica da prevalência de interesses, não apresenta solução satisfatória para os casos cuja dúvida sobre o exercício da competência legislativa decorre de atos normativos que podem atravessar diferentes temas.

Nestes casos, há uma multidisciplinariedade, como bem descreveu Tiago Magalhães Pires, em trabalho já citado pelo e. Min. Luís Roberto Barroso em julgamentos perante este Tribunal (ADI 5327, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 01.08.2017):

"Há também situações de concorrência de fato entre as competências de diversos entes federativos, ainda que privativas. São casos em que a lei editada por uma entidade política remete simultaneamente às categorias previstas em duas ou mais regras de competência, algumas permitidas e outras proibidas àquela entidade política. Diante disso, o intérprete se veria na contingência de escolher a categoria mais saliente ou o ente a ser aquinhado, ou simplesmente reconhecer a realidade e admitir a validade da lei."

A solução para esses casos não pode se distanciar do cânone da prudência que incumbe aos órgãos de controle de constitucionalidade: deve-se privilegiar a interpretação que seja condizente com a presunção de constitucionalidade de que gozam os atos legislativos.

Tal deferência ao Poder Legislativo assume feição especial quando o controle de constitucionalidade é feito em face de norma produzida pelos demais entes da federação. Ela exige que o intérprete não tolha a alçada que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria.

Neste sentido, o cânone da interpretação conforme deve ser integrado pelo que, na jurisprudência norte-americana, foi chamado de presunção a favor da competência dos entes menores da federação ("*presumption against pre-emption*").

Assim, é preciso reconhecer, no âmbito da repartição constitucional de competências federativas, que o Município, por exemplo, desde que

**ADI 7657 / RJ**

possua competência para matéria, detém primazia sobre os temas de interesse local, nos termos do disposto no art. 30, I, da CRFB. De igual modo, Estados e União detêm competência sobre os temas de seus respectivos interesses, nos termos dos parágrafos do art. 24 da CRFB. Há, dessa forma, um direcionamento das ações de governo do ente local para o nacional, naquilo que José de Oliveira Baracho vislumbrou como sendo o princípio da subsidiariedade do federalismo brasileiro:

“O princípio da subsidiariedade mantém múltiplas implicações de ordem filosófica, política, jurídica, econômica, tanto na ordem jurídica interna, como na comunitária e internacional. Dentro das preocupações federativas, o Governo local deve assumir grande projeção, desde que sua efetivação, estrutura, quadros políticos, administrativos e econômicos que se projetam na globalidade dos entes da Federação. No exercício de suas atribuições, o governo das entidades federativas poderá promover ações que devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A Administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível, concretiza-se, necessariamente a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade.” (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 35, 1995. p. 28-29)

**ADI 7657 / RJ**

Por evidente, não se deve confundir a maior proximidade do governo, que naturalmente ocorre nos municípios, com mais democracia. A Constituição é também um contraponto à captura do governo local pelas oligarquias. É precisamente aqui que reside a fonte material de competência dos demais entes federativos: contanto que favoreça a realização material de direitos constitucionalmente garantidos e desde que estejam previstas no âmbito de sua respectiva competência, podem a União ou mesmo os Estados dispor de matérias que tangencialmente afetam o interesse local. O federalismo torna-se, por conseguinte, um instrumento de descentralização, não para simplesmente distribuir poder político, mas para realizar direitos fundamentais.

Nesse contexto, é necessário avançar o modo como a repartição de competências há tempos é lida a partir de um modelo estanque que se biparte no sentido horizontal ou vertical, ou ainda, em competência legislativa ou administrativa para um modelo em que o princípio informador seja a máxima efetividade dos direitos fundamentais como critério de distribuição destas competências.

Assim, seria possível superar o conteúdo meramente formal do princípio e reconhecer um aspecto material: apenas quando a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que possuem os entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito nacional, certa matéria deve ser disciplinada pelo ente maior.

Embora seja diretamente aplicável ao caso em tela, a clareza legislativa não se refere apenas à competência concorrente. Em caso de dúvida sobre o título a que se dá o exercício da competência, se comum ou concorrente, por exemplo, também cumpre à lei definir o âmbito de atuação do ente federativo. Ressalte-se, porém, que, seja qual for a hipótese, a assunção de competência pelo ente maior deve fundar-se no princípio da subsidiariedade, ou seja, na demonstração de que é mais vantajosa a regulação de determinada matéria pela União ou pelo Estado,

**ADI 7657 / RJ**

conforme for o caso. Trata-se, portanto, de privilegiar a definição dada pelo legislador, reconhecendo que eventual lacuna deve ser vista como possibilidade de atuação dos demais entes federativos, não cabendo ao poder judiciário, à míngua de definição legislativa, retirar a competência normativa de determinado ente da federação, sob pena de tolher-lhe sua autonomia constitucional.

Conquanto seja a União competente privativamente para legislar sobre direito civil, é preciso reconhecer que aos Estados e ao Distrito Federal é dada a competência para legislar sobre relações de consumo em geral (art. 24, V e VIII, CRFB).

A norma impugnada cria, aos fornecedores de serviços prestados de forma contínua, obrigação de oferecer, aos consumidores que possuam contratos em atividade, as mesmas condições previstas para a adesão de novos planos e pacotes promocionais. Não se trata de disciplina jurídica das formas de pagamento pela prestação de serviços escolares ou educacionais, tema em relação ao qual há jurisprudência desta Corte pela natureza de direito civil e contratual (por exemplo, ADI 6.423, ADI 6.435 e ADI 6.448). A obrigatoriedade de prestação de serviços de forma continuada, com extensão de benefícios oferecidos a novos consumidores aos clientes preexistentes, consiste em norma relacionada às relações de consumo em geral. Assim decidiu o Supremo Tribunal Federal em casos similares ao presente:

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

**ADI 7657 / RJ**

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 carácter 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 5.939/PE, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j.

**ADI 7657 / RJ**

16.06.2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 7.574/2017 DO RIO DE JANEIRO. OBRIGAÇÃO IMPOSTA A EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELEFONIA E INTERNET. OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DECORRENTES DO SERVIÇO DE TELECOMUNICAÇÕES. RELAÇÃO DE CONSUMO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ARTIGO 24, V e VIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. 1. Repartir competências compreende compatibilizar interesses para reforçar o federalismo em uma dimensão realmente cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente e corroborando para que o funcionamento harmônico das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º) e objetivos (art. 3º) da Constituição da República. 2. Legislação que impõe obrigação de informar o consumidor acerca da identidade de funcionários que prestarão serviços de telecomunicações e internet, em sua residência ou sede, constitui norma reguladora de obrigações e responsabilidades referentes a relação de consumo, inserindo-se na competência concorrente do artigo 24, V e VIII, da Constituição da República. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 5.745/RJ, Redator para o acórdão Min. Edson Fachin, j. 07.02.2019)

Assim, a natureza da norma é que informa o seu regime jurídico e a regra de competência. Esta deve ser analisada caso a caso, verificando-se se atinge o núcleo da concessão ou a própria relação de consumo, caso em que a competência normativa será concorrente, como na hipótese, nos termos do art. 24, V e VIII, da CRFB.

Resta nítido, portanto, como primeira premissa aqui posta, que se trata de legislação regulamentadora de relações de consumo, porquanto mesmo diante de uma análise menos verticalizada, em termos de

**ADI 7657 / RJ**

compreensão hermenêutica, já é possível chegar à conclusão de que se consubstancia em norma concretizadora da proteção ao consumidor.

Diante de múltiplos olhares, o meu direciona-se para uma compreensão menos centralizadora e mais cooperativa da repartição de competências no federalismo brasileiro. Assim sendo, partindo da premissa de que a norma impugnada se insere no âmbito do direito do consumidor, entendo caracterizada a competência concorrente fixada no art. 24, V e VIII, da Constituição Federal, para compreender a legislação local protetiva, ora questionada, como densificação da proteção das relações de consumo e do próprio usuário-consumidor.

Sendo concorrente, deve-se ainda perquirir sobre a existência de norma federal sobre a matéria, a fim de verificar a abrangência da competência estadual (CRFB, art. 24, §§3º e 4º), não se verificando a ultrapassagem dos limites ínsitos à competência supletiva.

A Lei 9.870, de 1999, dispõe sobre parâmetros gerais para definição do valor total das anuidades ou semestralidades escolares, entre outras providências, sem, porém, vedar expressamente ou conflitar diretamente com a norma estadual que determina a aplicação extensiva de condições previstas para novos clientes e pacotes promocionais.

A Lei 8.078, de 1990, que dispõe sobre os direitos do consumidor, não vedou sua complementação pelos Estados e municípios. Tanto que a jurisprudência desta Suprema Corte já reconheceu, em mais de uma oportunidade, a possibilidade de que estados venham a estabelecer outros direitos consumeristas. Confira-se:

Direito Constitucional. Ação Direta. Lei estadual que proíbe a cobrança por provas de segunda chamada e finais. Competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor e educação. Constitucionalidade. 1. Lei fluminense que proíbe a cobrança pelos estabelecimentos de ensino sediados no Estado do Rio de Janeiro, por provas de segunda-chamada, provas finais ou equivalentes, não podendo os estudantes ser impedidos de fazer provas, testes, exames ou outras formas de avaliação, por falta de pagamento prévio. 2.

**ADI 7657 / RJ**

Ao estabelecer regras protetivas dos estudantes mais amplas do que as federais, quanto à cobrança por provas de segunda chamada ou finais, o Estado do Rio de Janeiro atuou dentro da área de sua competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor e educação (art. 24, inciso V e IX). 3. Do ponto de vista da constitucionalidade material, não é desproporcional ou desarrazoada norma que impede que o aluno seja financeiramente sobrecarregado por seu desempenho acadêmico ou pela impossibilidade de realizar a prova na data agendada. 4. Ação direta julgada improcedente. (ADI 3874, Rel. Min. Roberto Barroso, Dje 09.09.2019)

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 18.752/2016 DO ESTADO DO PARANÁ. SERVIÇO PÚBLICO DE TELEFONIA MÓVEL E INTERNET. OBRIGAÇÃO DE FORNECER AO CONSUMIDOR INFORMAÇÕES SOBRE A VELOCIDADE DIÁRIA MÉDIA DOS SERVIÇOS DE INTERNET. DIREITO DO CONSUMIDOR. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS (CF, ART. 24, V). 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. Cite-se, por



**ADI 7657 / RJ**

exemplo, a ADI 5.745, Rel. ALEXANDRE DE MORAES, Red. p/ acórdão: Min. EDSON FACHIN, julgado em 7/2/2019. 4. A Lei Estadual 18.752/2016, ao obrigar que fornecedores de serviço de internet demonstrem para os consumidores a verdadeira correspondência entre os serviços contratados e os efetivamente prestados, não tratou diretamente de legislar sobre telecomunicações, mas sim de direito do consumidor. Isso porque o fato de trazer a representação da velocidade de internet, por meio de gráficos, não diz respeito à matéria específica de contratos de telecomunicações, tendo em vista que tal serviço não se enquadra em nenhuma atividade de telecomunicações definida pelas Leis 4.117/1962 e 9.472/1997. 5. Trata-se, portanto, de norma sobre direito do consumidor que admite regulamentação concorrente pelos Estados-Membros, nos termos do art. 24, V, da Constituição Federal. 6. Ação Direta julgada improcedente. (ADI 5572, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Dje 06.09.2019)

Assim, compulsando a legislação federal geral e especializada, não identifiquei regulação específica contrastante com a norma estadual aqui impugnada, inexistindo, portanto, extrapolação do espaço legislativo ocupado de forma suplementar pelo estado-membro, de acordo com a autorização dada pela Constituição da República (art. 24, §2º).

Na hipótese, tratando-se de lei estadual que se enquadra na competência concorrente para legislar sobre relações de consumo, não viola o princípio da igualdade que a matéria seja tutelada diferentemente no âmbito de cada ente federado. Ao contrário, a possibilidade de tratamento diferenciado tem previsão constitucional no artigo 24, da CF/88, que determina aos estados a competência, suplementar ou plena, para normatizar a matéria aqui discutida.

Acrescente-se que a defesa do consumidor é princípio orientador da ordem econômica (art. 170, V, da CRFB). Significa que aquele que anseia explorar atividade econômica e, portanto, figurar como agente econômico no mercado de consumo, deve zelar pela proteção do consumidor, que possui como parcela essencial o direito à informação.

**ADI 7657 / RJ**

A competência legislativa da União, no que tange as relações de consumo, não exclui a competência suplementar dos Estados, a qual lhes confere a capacidade de legislar sobre tudo o que não for generalidades. Foi no intuito de conferir especificidade a norma da União e aos deveres constitucionais de proteção ao consumidor e de acesso à informação que o Estado promulgou a norma ora impugnada.

De qualquer aspecto, portanto, os dispositivos normativos constantes da Lei Estadual 10.327/2024-RJ, na parte em que altera o art. 1º da Lei Estadual 7.077/2015-RJ, são consentâneos com a ordem jurídica vigente e com a Constituição da República.

Ante o exposto, constitucional o diploma impugnado, razão pela qual **divirjo do ilustre Relator para conhecer da ação direta de inconstitucionalidade e, no mérito, julgar o pedido improcedente.**

É como voto.

09/09/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.657 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **CONFEDERACAO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO**  
**ADV.(A/S)** : **JOAO PAULO DE CAMPOS ECHEVERRIA**  
**ADV.(A/S)** : **EMILIANA KELLY CAVALCANTE ROLIM**  
**ADV.(A/S)** : **RICARDO ADOLPHO BORGES DE ALBUQUERQUE**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**VOTO – VOGAL**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:** Ressalto, mantendo coerência com a posição externada no julgamento da ADI 5.399-ED/SP, da ADI 6.191/SP e da ADI 6.333-ED/PE, que legislações como ora a impugnada – que versam sobre a obrigatoriedade de estender a clientes preexistentes os benefícios de promoções voltadas aos novos clientes – dispõem sobre direito civil, tendo em vista que impõem condições contratuais, e, portanto, são formalmente inconstitucionais por violação ao art. 22, I, da Constituição Federal.

Com essa breve consideração, acompanho o eminente Ministro Alexandre de Moraes, Relator.

**É como voto.**

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.657**

PROCED. : RIO DE JANEIRO

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO

ADV.(A/S) : JOAO PAULO DE CAMPOS ECHEVERRIA (69913/BA, 21695/DF, 59443/PE, 122502/PR, 137615/RJ, 249220/SP)

ADV.(A/S) : EMILIANA KELLY CAVALCANTE ROLIM (23160/CE, 52424/DF)

ADV.(A/S) : RICARDO ADOLPHO BORGES DE ALBUQUERQUE (11110/DF)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, conheceu da ação direta, julgou procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10.327/2024 do Estado do Rio de Janeiro, na parte em que altera o art. 1º, parágrafo único, VI, da Lei 7.077/2015 do referido Estado, e julgou, ainda, prejudicado o agravo regimental interposto pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro. Tudo nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin. O Ministro Gilmar Mendes acompanhou o Relator com ressalvas. Falou, pela requerente, o Dr. Daniel Cavalcante Silva. Plenário, Sessão Virtual de 30.8.2024 a 6.9.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário