

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. (...)”

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), 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 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)

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, 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 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. 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 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. 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 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.

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.