

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, enfrente 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 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 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 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 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. 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 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 unitario: 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;

(...)

§ 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)

§ 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 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 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 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.

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/08/2024 00:00