

**MEDIDA CAUTELAR NA 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**

**DECISÃO**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN, tendo por objeto parte da Lei 10.327/2024, do Estado do Rio de Janeiro, que altera da 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**

## ADI 7657 MC / RJ

### planos e pacotes 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)''

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Em síntese, 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,

## ADI 7657 MC / RJ

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).

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 Ação Direta de Inconstitucionalidade 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”*.

É o relatório do essencial.

DECIDO.

## ADI 7657 MC / RJ

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável, uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001). Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (*A constituição e as leis a ela anteriores*. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 14/6/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica

## ADI 7657 MC / RJ

(ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou político.

No caso sob análise, ainda que em sede de cognição sumária, fundada em juízo de mera probabilidade, entendo presentes os requisitos necessários para o deferimento do pedido cautelar.

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

É o que se depreende da leitura do art. 24 da Constituição Federal, 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

## ADI 7657 MC / RJ

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. (Vide Medida Provisória nº 1.930, de 1999) (Regulamento) (Incluído pela Medida Provisória nº 2.173-24, de 2001)

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

§ 6º Será nula, não produzindo qualquer efeito, cláusula contratual de revisão ou reajustamento do valor das parcelas da

## ADI 7657 MC / RJ

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,

## ADI 7657 MC / RJ

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

## ADI 7657 MC / RJ

os diferentes custos assumidos para a prestação de serviços em cada caso.

Assim, considerada a legislação federal em referência, entendo plausíveis os argumentos apresentados pela requerente a respeito da incompatibilidade, em relação às instituições de ensino privado, da obrigação prevista na norma impugnada, e constato, nesse específico ponto, a aparente extrapolação da competência estadual concorrente para legislar sobre a matéria.

Destaco, nesse sentido, o precedente firmado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 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**

## ADI 7657 MC / RJ

**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.

Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, 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 do referido Estado.

Comunique-se ao Governador e à Assembleia Legislativa Estaduais, para ciência e cumprimento imediato desta decisão, solicitando-lhes informações, no prazo de 10 (dez dias).

Após esse prazo, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, para a devida manifestação definitiva sobre a controvérsia.

Publique-se.

Brasília, 5 de junho de 2024.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*