



11521645



08012.000728/2020-66



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional do Consumidor
Coordenação Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

Nota Técnica n.º 26/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ

PROCESSO Nº 08012.000728/2020-66

INTERESSADO: Sistema Nacional de Defesa do Consumidor

ASSUNTO: Alinhamentos sobre a proteção dos direitos dos consumidores diante do fechamento das instituições de ensino e da suspensão das aulas presenciais, decorrentes do novo coronavírus.

1. **SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. A presente nota se propõe a reforçar alguns alinhamentos, já iniciados, com os membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), quanto à proteção dos direitos dos consumidores diante do fechamento das instituições de ensino e da suspensão das aulas presenciais, decorrentes das medidas de isolamento social para conter a transmissão novo coronavírus (Covid-19).

2. Diante do contexto desafiador que requer que a proteção dos consumidores se dê não apenas no curto prazo (medidas que assegurem o cumprimento do objeto do contrato de ensino), mas também no médio e longo prazo (garantir a continuidade da oferta privada de serviços educacionais), o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) elencou alguns fundamentos básicos para orientar a atuação do SNDC:

a) prestação de serviços de modo adaptado, como, por exemplo, por meio de aulas ofertadas em plataformas digitais ou reposição das aulas em momento posterior, desde que: i) não se comprometa o alcance dos objetivos do contrato, ii) seja mantida a qualidade da prestação do serviço e iii) seja cumprida a carga horária mínima;

b) articulação necessária entre os órgãos estaduais e municipais de defesa do consumidor e suas respectivas Secretarias de Educação para a definição de critérios de qualidade do conteúdo ministrado de modo adaptado;

c) criação, pelas instituições de ensino, de canais permanentes de comunicação com os consumidores, tanto para tirar dúvidas quanto para solucionar eventuais conflitos;

d) adoção, como primeira alternativa pelas instituições e pelos consumidores, de soluções negociadas.

3. Com relação à aplicação de desconto, reforçamos que medidas devem ser **avaliadas no caso concreto**, uma vez que a adoção de critérios lineares de descontos de mensalidades não são adequadas especialmente em razão: 1) da multiplicidade de cursos envolvidos, 2) da diversidade do porte das instituições de ensino (que englobam desde escolas de bairro como grandes grupos econômicos na área de educação), 3) das alternativas ofertadas por cada instituição de ensino dentro da discricionariedade permitida pelo Ministério de Educação. Descontos lineares não conseguem ser proporcionais às realidades tão distintas das instituições de ensino e dos casos concretos e podem comprometer irreversivelmente a continuidade da prestação do serviço por parte de algumas instituições de ensino ou, ainda, afetar a qualidade do serviço prestado, o que não parece ser desejável sob o ponto de vista dos interesses dos consumidores.

4. Além dessas medidas orientativas, o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) endereça ao Ministério da Educação (MEC) alguns questionamentos sobre o estabelecimento de diretrizes para as instituições de ensino básico e superior e para as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação quanto à prestação do serviço durante a pandemia do coronavírus, especialmente relativas à qualidade do serviço prestado, dúvidas frequentes sobre questões pedagógicas e ao cumprimento do calendário escolar.

2. RELATÓRIO

5. Em 18/03/20 a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) criou um grupo de articulação, composto por representantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) com a finalidade de alinhar entendimentos sobre atuação do SNDC no tratamento dos impactos provocados pela pandemia do novo coronavírus (Covid-19) nas relações de consumo.

6. O grupo teve como objetivo reunir representantes dos Procons, da Comissão de Defesa dos Direitos do Consumidor (CONDEGE), da Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor (MPCON), da Associação Brasileira de Procons (ProconsBrasil) e do Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor.

7. Nesse contexto de articulação, cogitou-se a possibilidade de atualização da Nota Técnica n.º 14/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (Doc. SEI n.º 11344683), de 23 de março de 2020, a fim de enriquecer a citada manifestação com novos elementos, a partir de uma maior compreensão do contexto atual de calamidade pública, incluindo também a percepção de atores do SNDC que estão lidando diariamente com as demandas dos consumidores.

8. Vale mencionar que a Nota Técnica n.º 14/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ tinha como cenário o início da pandemia e das medidas de isolamento social, sendo certo que, naquele momento, havia um ambiente de incertezas em relação ao período de suspensão de aulas presenciais e sobre a adoção de parâmetros pelo MEC e pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.

9. Por essa razão, o objetivo primordial dessa nota será complementar a Nota Técnica n.º 14/2020 com novas orientações propositivas, bem como endereçar ao Ministério Educação alguns questionamentos recorrentes quanto à qualidade do ensino ofertado na modalidade à distância e quanto às alterações no calendário escolar, entre outras dúvidas de mérito que estão além do poder de atuação e competência do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC).

10. Além das considerações propostas pelo grupo, outras serão incorporadas após articulações realizadas entre os atores que compõem o SNDC. Assim, incorporamos algumas sugestões do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) que, embora não componha formalmente o grupo constituído pela Senacon, foi instado à colaborar neste tema e também encaminhou sua manifestação.

11. É o relatório.

3. DESENVOLVIMENTO

12. Preliminarmente, vale destacar que o mundo está passando por uma situação sem precedentes em sua história recente. Em 11/03/20, a Organização Mundial da Saúde (OMS) elevou o estado da contaminação pelo novo coronavírus como pandemia, pelo fato de a doença já estar disseminada por diversos continentes com transmissão comunitária entre as pessoas de todas as faixas etárias, nacionalidades e gênero.

13. Em decorrência da gravidade da situação, em 20/03/20 foi decretado estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional, de modo a permitir flexibilidade do governo federal quanto às metas fiscais para custear ações de combate à pandemia. Com a Decretação de calamidade pública, e exatamente três dias depois, houve a assinatura e publicação da Nota Técnica n.º 14/2020/CGEMM/DPDC/SENAACON/MJ, que teve como um dos seus propósitos centrais mitigar as possíveis demandas consumeristas diante da adoção generalizada de medidas de prevenção e de isolamento social resultando nos fechamentos das instituições de ensino.

14. Como forma de controlar a proliferação rápida da contaminação pelo vírus, a adoção das diversas medidas de isolamento social resultaram na impossibilidade de realização de aulas presenciais em todas as instituições de ensino. Por óbvio, essa medida trouxe limitações à capacidade de diversas instituições de ensino, de todos os níveis educacionais, em continuar cumprindo com a prestação de serviços nos moldes anteriormente acordados contratualmente, isto é, por meio de aulas presenciais.

15. Em que pese observarmos que alguns países estejam programando a retomada das aulas de modo parcial e controlado, de acordo com os dados da Unesco¹ mais de 150 países implementaram o fechamento das instituições de ensino, com impacto em mais de 80% da população estudantil do mundo. Trata-se, portanto, de um problema cujos efeitos são sentidos e ecoam em diferentes lugares do mundo. Esses dados globais são importantes para contextualizar a situação atípica e de força maior que não poderia ser prevista pelos fornecedores, tampouco pelos consumidores.

16. A atuação do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) neste tema teve, de início, o propósito de endereçar os problemas comerciais centrais relacionados ao fechamento das instituições de ensino privadas. Entretanto, é importante ressaltar que o cenário afeta tanto as instituições públicas quanto as privadas, especialmente as que não dispõem de alternativas tecnológicas que possibilitem a continuidade do ensino. Conforme afirmado em outras Notas Técnicas elaboradas neste contexto de pandemia, o cenário exige solidariedade de todas as partes para a correta composição dos conflitos de forma harmônica e proporcional.

17. Diante desse cenário, há que se reconhecer que é desafiadora a proposição de medidas que busquem harmonizar as relações de consumo em um contexto não apenas de vulnerabilidade do consumidor, mas, também, de atipicidade e imprevisibilidade para as instituições de ensino que precisaram adequar o serviço prestado ao novo contexto. Como pontuado pelo Idec em nota emitida no dia 14/04/20 (doc. SEI nº 11521106): *"É notório que grande parte da discussão está pautada pela lógica de que nenhum lado da relação de consumo quer assumir prejuízos pela paralisação dos serviços imposta por razões sanitárias. Mas como dito, o Direito atual não dá respostas precisas para a situação sem precedentes"*.

18. Tratando-se de uma contexto "sem precedentes", tal como afirmado pelo Idec, é um fato que soluções do passado não se encaixarão para resolver o presente. Com isso, antes que quaisquer recomendações sejam apresentadas, devemos reconhecer que o atual contexto de pandemia pressupõe um

cenário de alguns sacrifícios para o dois polos de qualquer relação de consumo, mas sempre tendo em mente a vulnerabilidade dos consumidores e a harmonização das relações. Temos, em muitos momentos, de um lado, os consumidores em um contexto em que não receberão os serviços nas exatas condições previamente contratadas junto às instituições de ensino, uma vez que as salas de aula estão fechadas. Do outro lado, temos as instituições de ensino que serão desafiadas a oferecer aos consumidores os serviços de maneira adaptada, conforme autorizado pelo MEC, sem que se perca o cumprimento do objetivo principal da contratação, ou seja, o cumprimento da carga horária e qualidade do conteúdo ministrado.

19. Conforme pontuado pelo Condege, no grupo de articulação de crise do SNDC, é de fundamental importância que as instituições de ensino que optarem por fornecer o serviço de modo adaptado sejam capazes de cumprir o serviço com qualidade e dentro da carga horária mínima determinada pelo Ministério da Educação o conteúdo pedagógico ministrado.

20. Diante disso, as orientações da Senacon irão se basear especialmente nos seguintes fundamentos:

I - **é recomendável a prestação de serviços de modo adaptado, desde que não se comprometa o alcance dos objetivos do contrato;**

II - **é imprescindível que os órgãos de defesa do consumidores locais articulem junto às suas respectivas Secretarias de Educação critérios uniformes de qualidade do conteúdo ministrado de modo adaptado;**

III - **é imprescindível que as instituições de ensino criem e/ou ampliem canais de comunicação permanentes com os consumidores, tanto para tirar dúvidas quanto para solucionar eventuais conflitos;**

IV - **é importante que as instituições e os consumidores busquem por soluções negociadas, proporcionais e harmônicas, considerando as realidades individuais; e, por fim,**

V - **é essencial que pedidos de aplicações de descontos nas mensalidades sejam avaliados no caso concreto, isto é, não é recomendável a adoção de critérios lineares de descontos de mensalidades, bem como de regras gerais (aplicadas a todos os tipos de instituições) que prevejam repasse de eventuais reduções de custos operacionais pelas instituições de ensino, sob pena de comprometer a continuidade da prestação do serviço por parte de algumas instituições de ensino.**

CONTINUIDADE NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO

21. Como primeira alternativa de solução, evitando-se o descumprimento contratual, as instituições de ensino devem buscar garantir a prestação do serviço, ainda que de forma alternativa, sem comprometer o alcance dos objetivos do contrato. Esse fundamento se baseia no fato de que se houver meios de efetuar a prestação de serviço com qualidade equivalente ou semelhante àquela contratada inicialmente, sem que se comprometa o objetivo do que foi contratado, essa seria, atualmente, a melhor alternativa, especialmente diante de um ambiente com grandes incertezas e de possível continuidade das medidas de isolamento social.

22. No caso da prestação de serviços educacionais, isso pode significar: a) oferecer as aulas presenciais em período posterior, com a consequente modificação do calendário de aulas e de férias ou; b) oferecer a prestação das aulas na modalidade à distância, garantido o seu adimplemento nos termos da

legislação vigente do Ministério da Educação que prevê carga horária mínima e cumprimento do conteúdo estabelecido.

23. Com relação a isso, vale pontuar que o MEC regulamentou, por meio da Portaria nº 343, de 17 de março de 2020, a possibilidade da substituição das aulas presenciais no ensino superior por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia. Os conselhos e secretarias de educação dos estados e do distrito federal também estão determinando que as escolas ajustem suas atividades pedagógicas e calendário escolar, bem como estão permitindo o uso de tecnologias (tais como o uso de plataformas) para a educação à distância.

24. Paralelamente, a Medida Provisória nº 934, de 01 de abril de 2020 dispensa, em caráter excepcional, os estabelecimentos de ensino de educação básica de observarem o mínimo de 200 (duzentos) dias letivos no ano, desde que cumprida a carga horária mínima de 800 (oitocentas) horas. Há, portanto, uma margem de discricionariedade em relação à distribuição da carga horária.

25. Entretanto, para os casos em que não é possível a adequação do serviço ou que essa alternativa se mostre aquém aos objetivos do contrato, implicando uma evidente queda de qualidade, advoga-se no sentido de que seja possível cancelar ou aplicar descontos no valor do contrato, com restituição parcial ou total dos valores devidos. Como pontuado pelo Idec: "(...) *não se pode exigir que os fornecedores continuem prestando os serviços nas exatas condições contratadas, mas também não se pode esperar que consumidores paguem por serviços que não estão sendo prestados, ou que não estão sendo fornecidos em condições próximas do que fora contratado*".

26. Outro aspecto a ser considerado, que também foi argumentado pelo Idec, é que a jurisprudência do STJ consolidou entendimento de que as instituições de ensino podem cobrar as parcelas da anuidade ou semestralidade escolar ainda que o aluno não tenha frequentado as aulas, mas desde que demonstre que o serviço contratado tenha sido disponibilizado (Resp 1.700.667-RS; AgInt no AResp 1.203.742-DF; AResp 1.368.053-ES; Resp 1.244.290-SC).

27. Diante disso, é fundamental que as instituições de ensino se posicionem sobre quais serão as estratégias adotadas e as alternativas consideradas para a continuidade da prestação do serviço. Não seria legítima a cobrança das mensalidades escolares diante do silêncio das instituições de ensino, ou seja, sem que as instituições apresentem uma perspectiva clara de como os serviços serão adequados ao contexto.

28. Destaca-se, entretanto, a importância de que a solução aplicada tenha por princípio a preservação do direito do consumidor e, se possível, o não comprometimento econômico da instituição de ensino, de modo a garantir a continuidade da prestação dos serviços educacionais, sem os quais os consumidores poderão ser bastante prejudicados futuramente.

29. Para as instituições que optarem por ministrar aulas on-line por meio de plataformas digitais, é importante também que observem o disposto na Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018), com relação à gravação e divulgação das aulas ministradas. Embora a Lei ainda não esteja vigente², recomenda-se como boas práticas e sob pena de infringir outras normas jurídicas e princípios, que as aulas não sejam gravadas ou compartilhadas sem o consentimento prévio dos alunos ou responsáveis legais.

30. No caso das aulas gravadas, a Senacon sugere que os órgãos locais de defesa dos direitos dos consumidores orientem as Secretarias de Ensino e os estabelecimentos sobre a necessidade de consentimento, por exemplo, por meio de termo de autorização para gravação e compartilhamento das aulas. Vale destacar que cabe à instituição de ensino informar previamente, de modo adequado, transparente e claro a finalidade do uso das gravações, que não poderão ser utilizadas de modo

incompatível com o consentido previamente pelos alunos ou responsáveis legais.

QUALIDADE DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO

31. Com relação a esse tópico, o pressuposto básico é de que o ensino ministrado deve assegurar um padrão mínimo de qualidade, conforme estabelecido no art. 206, inciso VII, da Constituição Federal.

32. Diante disso, o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) irá endereçar, ao final da presente Nota Técnica, alguns questionamentos ao Ministério da Educação - órgão competente por estabelecer e articular com as instituições de ensino parâmetros de qualidade com relação à oferta da educação e a aprendizagem dos estudantes -, relativos aos parâmetros de qualidade do ensino à distância e a orientações para adequação do calendário escolar em caso de impossibilidade de prestação do serviço neste momento.

33. Sobre isso, vale destacar que foi aprovado, por unanimidade, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), no dia 28 de abril de 2020, parecer com as diretrizes para orientar escolas da educação básica e instituições de ensino superior durante a pandemia do coronavírus. Segundo o secretário de Educação Superior do Ministério da Educação, além de regulamentar as atividades das instituições de ensino, o documento busca tirar dúvidas do setor, possibilitando que as instituições adotem medidas mais efetivas e eficientes, para garantir ensino e aprendizagem neste tempo de pandemia.

34. O documento ainda será homologado pelo Ministério da Educação (MEC). Entretanto, segundo informações do site do Ministério da Educação³, o parecer do CNE "*autoriza os sistemas de ensino a computar atividades não presenciais para cumprimento de carga horária de acordo com deliberação própria de cada sistema*", bem como lista "*uma série de atividades não presenciais que podem ser utilizadas pelas redes de ensino durante a pandemia*".

35. Sobre as avaliações, o Conselho Nacional de Educação (CNE) recomenda que sejam consideradas "*as ações de reorganização dos calendários de cada sistema de ensino antes de realizar o estabelecimento dos novos cronogramas das avaliações em larga escala de alcance nacional ou estadual. Segundo os especialistas, é importante garantir uma avaliação equilibrada dos estudantes em função das diferentes situações que serão enfrentadas em cada sistema de ensino, assegurando as mesmas oportunidades a todos que participam das avaliações em âmbitos municipal, estadual e nacional*".

36. Diante desse contexto, avalia-se como **imprescindível que os órgãos de proteção e defesa do consumidor realizem articulações imediatas junto às suas respectivas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação** a definição de padrões mínimos de qualidade de ensino que respeitem a legislação em vigor que trata da matéria.

37. Em paralelo, é desejável que as famílias cobrem das instituições de ensino a garantia de um padrão de qualidade e carga horária pertinente ao negociado no contrato e espera-se das Secretarias de Educação uma definição clara sobre os padrões de qualidade de ensino que são esperados dentro das diversas faixas etárias.

38. Em relação às instituições de ensino, é fundamental que, após um período de mais de 30 (trinta) dias de medidas de isolamento social, sejam apresentadas propostas claras e adequadas às famílias para reposição das aulas, ou a forma de adaptação para a modalidade à distância, com a observância dos critérios aqui mencionados.

39. Nos casos de alternativa do ensino à distância, deve haver manifestação específica das

instituições de ensino a respeito das estratégias que serão utilizadas para cumprir a carga horária exigida pela normatização vigente do Ministério da Educação, a forma que as presenças serão contabilizadas, as dificuldades dos primeiros anos de alfabetização, bem como os planos de pagamento que serão adotados.

A CRIAÇÃO DE CANAIS DE COMUNICAÇÃO PERMANENTES COM OS CONTRATANTES/CONSUMIDORES

40. Como colocado pelo Procon do Rio de Janeiro (doc. SEI nº 11521057) e reforçado pelos diversos participantes do grupo de articulação, é essencial que as instituições de ensino estabeleçam um canal de comunicação permanente e direto com os pais, responsáveis financeiros e alunos. A maior parte das reclamações manifestadas pelos pais aos Procons se refere à dificuldade de comunicação e acesso aos canais que possibilitem um diálogo com a instituição de ensino.

41. Os canais de comunicação teriam por objetivo disponibilizar informações claras e precisas sobre o novo calendário escolar, isto é, as escolas e instituições de ensino devem esclarecer aos contratantes/consumidores:

- a) o planejamento da eventual flexibilização nos próximos meses,
- b) a forma que as aulas virtuais ou à distância serão disponibilizadas, visando a manutenção da qualidade do conteúdo pedagógico,
- c) o manejo das atividades realizadas presencialmente em laboratórios e extracurriculares (esclarecendo "se" e "como" serão postergadas após a reabertura da instituição),
- d) o monitoramento do processo de aprendizado dos alunos, especialmente quanto à necessidade de inclusão ou adaptação das atividades.

42. Recomenda-se, ainda, que as instituições de ensino que integram grupos econômicos com atuação nacional façam imediatamente a adesão à plataforma Consumidor.gov.br, de modo a ampliar as opções de canais de atendimento para resolução de eventuais conflitos. Vale destacar que foram encaminhados, no dia 20/04/20, ofícios para algumas grandes instituições de ensino (Docs. SEI nºs 11533046, 11533413, 11533622, 11534150, 11534337 e 11534662), com objetivo de facilitar o seu cadastramento na plataforma do Consumidor.gov.br.

SOLUÇÕES NEGOCIADAS DE CONFLITOS COMO PRIMEIRA ALTERNATIVA

43. Diante da situação atípica, tal como sugerido por alguns órgãos de defesa dos consumidores, a Senacon recomenda soluções negociadas entre consumidores e fornecedores, especialmente considerando as diferentes realidades das instituições de ensino e as particularidades de cada família e/ou estudante.

44. No caso das instituições de ensino, essa premissa é ainda mais importante, seja porque as instituições de ensino possuem perfis, capacidades econômicas e características distintas, seja porque os alunos possuem idades, expectativas e capacidades econômicas diferentes. Para isso, a sugestão é, mais uma vez, a promoção de um ambiente de diálogo com as instituições pelos seus canais de atendimento, a fim de compreender quais medidas serão as propostas para que se cumpra com o objetivo do contrato. Portanto, mais uma vez fica evidenciada a necessidade dos fornecedores ampliarem seus canais de comunicação e facilitarem o ambiente negociador.

45. A negociação é essencial para que seja analisada cada situação considerando,

individualmente, as suas particularidades. O ambiente facilitador deve ser criado pelos prestadores de serviço uma vez que o direito à informação deve ser garantido e temos, ainda, os caso de dificuldades econômicas geradas por desemprego ou redução de jornadas e salários de pais e alunos (de ensino superior).

46. Defende-se que as negociações sejam pautadas pelo princípio da solidariedade. Trata-se de objetivo fundamental da Constituição Federal (art 3º, I, CF), observando-se os interesses dos integrantes da vida social no exercício de suas prerrogativas fundamentais. Este é um momento de fortalecimento de solidariedade social, compreendida em um contexto ético de "*sentimento do grupo que supõe simpatia mútua e disposição para combater e lutar uns pelos outros*", sendo uma situação momentânea em que o indivíduo "[a]larga a consciência de si até às dimensões de uma consciência de todos"⁴. Nessa linha, ainda que se reconheça a vulnerabilidade do consumidor, as negociações contratuais devem reconhecer as dificuldades enfrentadas pelos dois agentes da relação contratual no atual contexto da pandemia em favor da manutenção do grupo.

47. Outro princípio a ser observado nas negociações é o da boa-fé (art. 4º, III, do CDC), no sentido de que a articulação entre as partes exige que não haja eventuais aproveitamentos da circunstância para majoração dos lucros sem justificativas econômicas e em prejuízo dos consumidores, assim como não ocorra a perda da qualidade do ensino que será prestado aos alunos.

APLICAÇÃO DE DESCONTOS NAS MENSALIDADES DEVEM SER AVALIADAS NO CASO CONCRETO

48. Por meio de levantamento preliminar realizado, verificamos que o perfil das escolas e universidades são diversos. Diante disso, recomenda-se cautela na adoção de critérios lineares de descontos de mensalidades, bem como adoção de regras gerais que prevejam repasse de eventuais reduções de custos operacionais pelas instituições de ensino, sem que haja uma avaliação do impacto regulatório de tais proposições. É fundamental que haja coerência e proporcionalidade, considerando os efeitos sistêmicos que um desconto linear pode causar (como o corte de salário de professores que estão lecionando por meio digital e, até mesmo, o fechamento de escolas com menor capacidade econômica). Algumas iniciativas nessa linha estão devidamente documentadas neste processo (Docs. SEI n°s: 11471888, 11471890, 11471901, 11471904, 11471913, 11521384, 11521214). Tais iniciativas são preocupantes na perspectiva de manutenção dos serviços ao consumidor e da manutenção da qualidade dos serviços, podendo gerar efeitos contrários ao esperado.

49. Como argumentado pelo Procon do Rio de Janeiro, a imposição de percentual linear de redução no preço das mensalidades e do repasse de redução de custos operacionais aos consumidores para todos os tipos de instituições de ensino, embora revestida de boas intenções, pode ser bastante prejudicial às relações de consumo de serviços educacionais, uma vez que não há nenhuma ponderação das variáveis incidentes nesse contexto e suas consequências para os consumidores e fornecedores no curto e médio prazo. Isto é bastante evidente em um mercado tão pulverizado e com realidades tão distintas.

50. Sobre o repasse aos consumidores da redução dos custos operacionais, por exemplo, há que se considerar que, mesmo diante de alguma redução de custos, algumas instituições podem estar lidando com redução de receita, em virtude, por exemplo, da queda do número de alunos e da inadimplência. Além disso, medidas desproporcionais podem operar demissões em massa, o que poderá comprometer gravemente a continuidade da prestação dos serviços no médio prazo, em função dos custos de recontração, podendo ocasionar o fechamento da instituição. Conforme argumentado pelo Procon-SP, "*deve-se considerar, assim, que, embora alguns custos sejam abatidos com o ensino à distância, há outros*

custos relacionados a essa espécie de ensino a serem contabilizados, principalmente se a instituição teve de implementar a tecnologia em virtude da epidemia. Nesse sentido, não é obrigatória a redução do valor da mensalidade, já que os custos dela, em princípio, foram planejados para manter uma estrutura física, mas não há impedimento de que o consumidor solicite maiores informações acerca de um possível abatimento da mensalidade em caso de comprovada redução dos custos".

51. Nessa mesma linha, o Departamento de Estudos Econômicos do Conselho Administrativo de Defesa Econômico firmou o seguinte entendimento na Nota Técnica nº 17/2020/DEE/CADE, de 24/04/20, (Doc. SEI nº 11572639), que avaliou os potenciais efeitos de imposição de descontos percentuais em contratos de prestação de serviços educacionais no contexto do Covid-19:

A interferência nos preços dos contratos educacionais por meio de imposição unilateral e linear de descontos **pode desequilibrar as relações comerciais**, melhorando o ambiente negocial para alguns estudantes de um lado às expensas de eventual piora da situação de estabelecimentos de ensino que terão que diminuir seus gastos. **Talvez, a diminuição de gastos não seja possível, sem que se diminua o salário de professores ou mesmo sem que se proceda a demissões. Em casos mais extremos, talvez, seja possível verificar a falência de estabelecimentos de ensino em razão deste tipo de interferência.** Nesta última hipótese, é possível haver uma série de **efeitos macroeconômicos, como diminuição da demanda agregada, diminuição da arrecadação de impostos e, por conseguinte, diminuição até mesmo das condições do Estado gerir o orçamento referente à saúde pública. Caso a rede pública seja obrigada a absorver os alunos de estabelecimentos que faliram, talvez, tenha que se aumentar o orçamento público com educação.**

[...] ao impor um desconto uniforme, pode-se punir empresas com rivalidade intensa, porque não terão como arcar com diminuições de gastos no mesmo patamar que empresas que possuem elevada margem de lucro. Além disto, caso justamente as empresas com rivalidade intensa venham a falir, o mercado ficará mais concentrado e sem agentes do tipo *maverick*, com menor custo e com capacidade de disciplinar os preços do mercado, o que poderá, talvez, acarretar uma pressão de preços para cima, pós-pandemia. (destaques nossos)

52. Diante disso, resta claro que a situação é complexa e não existem soluções lineares e muito menos fáceis que se adequem a todos os casos. Neste momento, a análise individual, caso a caso, e o diálogo permanente entre os consumidores e as instituições de ensino são fundamentais. Uma alternativa, indicada pelo CONDEGE (Doc. SEI nº 11555935), que poderia contribuir para negociar a aplicação de descontos nas mensalidades para o caso concreto seria incentivar *"a criação de câmaras de conciliação, em cada uma das instituições de ensino, para avaliar a condição particular de cada unidade familiar a fim de conceder desconto, devendo a instituição de ensino criar um canal de atendimento direto e específico para essa finalidade"*.

4. RECOMENDAÇÕES

53. Por todo exposto, entende-se que os seguintes fundamentos oferecem as melhores condições para garantir a proteção e os direitos dos consumidores diante da suspensão das aulas presenciais, decorrentes do novo coronavírus (covid-19):

- a) prestação de serviços de modo adaptado, como, por exemplo, por meio de aulas digitais ou reposição das aulas em momento posterior, desde que não se comprometa o alcance dos objetivos do contrato;

- b) manutenção da qualidade da prestação do serviço e do cumprimento da carga horária mínima;
- c) articulação entre os órgãos estaduais e municipais de defesa do consumidor e suas respectivas Secretarias de Educação para uniformização de critérios de qualidade do conteúdo ministrado (ainda que de modo adaptado);
- d) criação, pelas instituições de ensino, de canais permanentes de comunicação com os consumidores, tanto para tirar dúvidas quanto para solucionar eventuais conflitos;
- e) adoção, como primeira alternativa pelas instituições e pelos consumidores de soluções negociadas;
- f) eventual aplicação de descontos nas mensalidades de forma consciente e proporcional, a partir da análise dos casos concretos.

54. Por fim, reiteramos que não é recomendável a adoção de critérios lineares de descontos de mensalidades, aplicáveis indistintamente para todas as instituições de ensino, bem como de regras gerais que prevejam repasse de eventuais reduções de custos operacionais pelas instituições de ensino, sob pena de comprometer a continuidade da prestação do serviço por parte de algumas instituições de ensino e/ou a qualidade do serviço prestado.

55. Em função do limite do escopo de atuação do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, endereçamos ao Ministério da Educação os seguintes questionamentos que estão sendo pauta recorrente dos órgãos de defesa dos consumidores de todo país, sem prejuízo do envio de outras informações sobre o tema que julgarem relevantes de serem compartilhadas com este Departamento e com os membros do SNDC.

- a) O Ministério da Educação (MEC) dispõe de referências de qualidade para oferta de educação à distância, diante da proibição de aulas presenciais em função da pandemia pelo novo coronavírus?
- b) Há algum tipo padrão mínimo de qualidade que deve ser observado pelas instituições de ensino?
- c) Como os padrões de qualidade e de atendimento estão sendo articulados junto às instituições de ensino e às Secretarias Educação locais?
- d) Há algum instrumento padronizado em andamento que possibilite a avaliação dos padrões mínimos que devem ser observados pelas instituições de ensino no ensino à distância?
- e) Há alguma orientação pedagógica específica do Ministério sobre a prestação do serviço remoto para crianças que estiverem no período de alfabetização?
- f) A oferta de aulas gravadas, sem a presença em tempo real dos professores, nesse contexto de impossibilidade do ensino presencial, atende aos padrões de qualidade estabelecidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional?
- g) O MEC dispõe de parâmetros sobre a frequência mínima dos estudantes? Há alguma orientação sobre como a frequência dos alunos será contabilizada pelas instituições de ensino no ensino à distância?
- h) Com relação às instituições de ensino que optarem por oferecer o serviço posteriormente: qual a orientação do MEC sobre o cumprimento da carga-horária e do

período letivo?

i) Com relação ao parecer aprovado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) no dia 28 de abril de 2020, com as diretrizes para orientar escolas da educação básica e instituições de ensino superior durante a pandemia do coronavírus, há uma previsão de quando ele será disponibilizado para as instituições de ensino e para as Secretarias de Educação?

56. Por fim, como colocado anteriormente, **reforçamos que é essencial que os órgãos locais de defesa dos direitos do consumidor façam articulações com as Secretarias de Educação locais buscando informações sobre os padrões de qualidade que devem ser observados pelas instituições de ensino e sobre o cumprimento da carga horária definida pelo MEC. Referida articulação mostra-se essencial diante da autonomia e competência dessas Secretárias.**

LAIS ROBERTA ROSA PATRICIO

Chefe de Divisão de Análise e Gestão da Informação

ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS

Coordenador-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

JULIANA OLIVEIRA DOMINGUES

Diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado**, em 08/05/2020, às 19:00, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **LAIS ROBERTA ROSA PATRICIO, Chefe da Divisão de Análise e Gestão da Informação**, em 08/05/2020, às 19:07, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Juliana Oliveira Domingues, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 08/05/2020, às 19:08, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **11521645** e o código CRC **EFD49A4A**.
O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/aceso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Referências bibliográficas

[1] UNESCO, 2020. Disponível em: <<https://pt.unesco.org/covid19/educationresponse>> Acessado em 23 de abril de 2020.

[2] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv959.htm

Sobre a vigência da LGPD, cabe esclarecer que a Medida Provisória nº 959, de 29 de Abril de 2020 prorrogou, para maio de 2021, a entrada em vigor da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, que estabelece a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD. Essa alteração precisa ser aprovada no prazo de 120 dias pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, ou seja, até final do mês de agosto. Caso contrário, a determinação do governo federal perde sua validade e a lei passará a ser aplicada no prazo anterior de agosto de 2020.

[3] MEC, 2020. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=89051> Acessado em 30 de abril de 2020.

[4] BAHIA, Saulo José Casali (Org.) Direitos e deveres fundamentais em tempos de coronavírus / organização de Saulo José Casali Bahia. São Paulo: Editora Iasp, 2020. - 297p.