

# **O ENSINO PRIVADO SUPERIOR PELA ÓTICA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO**

**Samuel Pontes do Nascimento\***  
**Antônio Roberto W. de Carvalho\*\***  
**Giovani Clark\*\*\***

## **RESUMO**

O crescimento do ensino privado superior foi estimulado, no Brasil, desde o início da década de 1990, pela política neoliberal de regulação. A transferência desse serviço de educação para a iniciativa privada, que passou a explorá-lo economicamente, levou parte da doutrina a atribuir às relações entre essas instituições e seus alunos a qualidade de relações de consumo. Trazemos neste trabalho uma análise do que seria consequência dessa qualificação consumerista da educação superior privada. Além da obrigação do Ministério da Educação, na função de órgão regulador, de evitar danos aos alunos consumidores do serviço de educação superior por vício de qualidade, todo o Sistema Nacional da Defesa do Consumidor é também responsável pela incolumidade dos alunos frente a outras infrações praticadas pelas empresas do ensino. E, por fim, defendemos que a omissão do Estado no cumprimento de suas obrigações tutelares acarretaria a responsabilidade civil deste.

## **PALAVRAS CHAVES**

ENSINO SUPERIOR; CONSUMO; ESTADO; RESPONSABILIDADE.

## **ABSTRACT**

The growth of the private college education system was stimulated, in Brazil, since the beginning of the nineties, by the neoliberal policy of regulation. The transference of this education service to the private initiative, that started to exploit it economically, led part of the doctrine to attribute the quality of consume relation to the relationship between the private educational institutions and the students. We present in this work an analysis of what would be a consequence of such a private, consume-orientated college education.

Besides the obligation of the Education Ministry, as the regulating organism, to avoid damage to the students who consume the college education service because of quality bias, all the National System of Consumer Defense is also responsible for the protection of the students from other kind of violations by the educational companies. Finally, we defend that the omission of the State in fulfilling its protective obligations would bring on civil responsibilities over it.

## **KEY-WORDS**

COLLEGE EDUCATION; CONSUME STATE, RESPONSIBILITY.

## **INTRODUÇÃO**

De acordo com informações do Ministério da Educação<sup>1</sup>, quase duas mil instituições privadas fornecem ensino superior no Brasil atualmente. A exploração econômica desse serviço atinge, por sua vez, mais de três milhões de alunos. Com isso, parte da doutrina não tem dúvidas em tipificar a relação entre essas instituições e seus alunos como uma relação de consumo, e, por isso, submetida às normas próprias do Direito do Consumidor.

Alertamos, entretanto, para a existência de correntes doutrinárias que não atribuem à relação acima descrita a qualidade de *consumerista*, considerando-as apenas sujeitas a uma legislação específica para o ensino privado. Porém o objeto de nosso trabalho é focar a entidade de ensino superior privada e o aluno dentro da ótica de consumo, centrando-nos em nossa Constituição de 1988, no Código de Defesa do Consumidor e na legislação esparsa do ensino, sem qualquer preocupação ou posicionamento definitivo nesse debate.

A nossa abordagem versa, apenas, o tema dentro da realidade prática nacional e da orientação genérica da *política educacional brasileira*, que dispensa a essa relação jurídica

---

<sup>1</sup> O número exato é 1.934 (um mil novecentos e trinta e quatro). Sinopse Estatística da Educação Superior 2005. *Censo da Educação Superior*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Disponível em: <[www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse](http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse)> Acesso em 29 set. 2007.

todo o tratamento próprio de uma relação de consumo, como se percebe nas condutas por parte significativa dos homens públicos, alunos e empresários, mesmo tendo de enfrentar forte resistência dos educadores.

O processo de privatização dos serviços essenciais no Brasil, deflagrado pela política do *neoliberalismo de regulação* reservou ao Estado, além das funções normativa e fiscalizatória, o dever de impedir que a iniciativa privada forneça serviços violadores das normas de defesa do consumidor. A aplicação de sanções administrativas aos fornecedores que infringem essas normas é obrigação legal dos entes estatais como o Ministério da Educação e órgãos ligados ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, e o não funcionamento ou funcionamento deficiente desse sistema deve acarretar a responsabilidade civil do Estado.

## 1. EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Nos primeiros anos após a Constituição de 1988<sup>2</sup>, as políticas do sistema de educação superior brasileira foram direcionadas para uma nova estrutura que incentivasse o crescimento do número de Instituições de Educação Superior – IES privadas. Em 1995<sup>3</sup>, as instituições privadas de ensino superior eram 684 (seiscentos e oitenta e quatro), o que correspondia a 76% (setenta e seis por cento) do total das IES no país, e em 2005<sup>4</sup> passaram para 1.934 (um mil novecentos e trinta e quatro), o que significa 89% (oitenta e nove por cento) das IES. As políticas educacionais privatizantes devem-se à reestruturação do Estado brasileiro inaugurada com o Programa Nacional de Desestatização (Lei n. 8.031/90 e Lei n. 9.491/97). Ao passo em que se adotou a técnica regulatória de intervenção no domínio econômico, entregando à iniciativa privada a titularidade de praticamente toda a prestação

---

<sup>2</sup> Na apresentação da Sinopse Estatística do Ensino Superior de 1999, a Presidente do INEP afirmou: “De 1994 para cá, o número de alunos subiu 58,5% nas instituições privadas, bem acima do crescimento verificado na rede pública. Nestas, o crescimento foi de 21,7% nas públicas federais, 30,4% nas públicas estaduais, e -8,3% nas públicas municipais.” Disponível em: <[www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse](http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse)> Acesso em 29 set. 2007.

<sup>3</sup> Dados disponíveis no sítio do INEP. *Censo da Educação Superior*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Disponível em: <[www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse](http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse)> Acesso em 29 set. 2007.

<sup>4</sup> Idem.

de serviços essenciais e reservando ao Estado apenas a função de regulação e fiscalização, os usuários desses serviços passaram a ser reconhecidos por alguns como consumidores.

Nesse novo modelo de Estado, cabe ao Ministério da Educação – MEC regular e supervisionar a educação superior, ditando normas que visam à autorização e à avaliação de qualidade dos serviços prestados pela iniciativa privada<sup>5</sup>. O tratamento dado à educação superior é o mesmo dispensado a qualquer outra atividade econômica: estabelecem-se os critérios de atuação, política de preços, padrão de qualidade dentre outros. As atividades empresariais de exploração econômica do ensino estão, pois, sujeitas à atividade regulatória do Estado, que por sua vez é exercida pelo Ministério da Educação. É por estas características próprias de uma atividade econômica regulada pelo Estado, que se atribui à educação superior *privada* o dever observar os princípios constitucionais que disciplinam a ordem econômica, dentre os quais a defesa do consumidor.

### **1.1. A Educação Superior e o Neoliberalismo de Regulação**

O modelo de Estado implantado pelo Programa Nacional de Desestatização, especialmente depois da Lei n. 9.491/97, foi instituído com a finalidade de transferir à iniciativa privada atividades que, segundo seus idealizadores, *o Estado exercia de forma dispendiosa e indevida*. Consiste esse modelo numa nova técnica de ação do Estado na vida econômica, uma intervenção indireta através de normas e das chamadas *agências reguladoras*. Estas apenas fiscalizam e regulam o mercado ditando *comandos técnicos*. A técnica regulatória de intervenção, entretanto, também permite a existência de empresas estatais, mas que sejam em menor número e com reduzida capacidade de ingerência na vida econômica<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> O atual governo continua a política de tratamento regulatório do ensino superior privado, como se verifica na **Lei n. 10.861/2004** que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e, especialmente, no **Dec. n. 5.773/2006**, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

<sup>6</sup> CLARK, Giovanni. Política Econômica e Estado. In: GALUPPO, Marcelo Campos (org.). O Brasil que queremos: Reflexões sobre o Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2006, p. 241.

Inseridas nesse panorama desestatizante, as IES privadas, das quais 79% (setenta e nove por cento)<sup>7</sup> são constituídas com fins lucrativos, atuam juntamente com as IES públicas, mas todas as políticas educacionais priorizam a iniciativa privada, a exemplo dos programas de financiamento e de reserva de vagas, dos incentivos fiscais e de crédito, dentre outros. Às estatais reservam-se políticas de baixos salários e ínfimos investimentos. Apesar de ainda resistirem com os melhores índices de qualidade do país, as IES públicas não são prioridade para a Política Nacional de Educação implementada pelo MEC há mais de uma década.

Todavia, não é de todo aclamada a evolução desse sistema desestatizante do setor educacional. Alerta-nos Ives Gandra da Silva Martins<sup>8</sup>:

É de se lembrar que a obrigação de ofertar ensino pertine ao Poder Público, devendo as universidades particulares suprir aquilo que a universidade pública deveria ofertar, em nível e densidade suficientes, mas que não oferta. Realiza, pois, a escola particular, mais do que o que os governos federativos o fazem (...)

Mas também não se pode olvidar, como alerta adiante MARTINS, que o Estado não pode “opor obstáculos a quem, desejando dedicar-se à área, cumprir as normas gerais da educação nacional e ofertar qualidade pelo menos igual à do ensino público(...)”<sup>9</sup>.

## 1.2. A Educação Superior e a Constituição Econômica

Desde o início do século XX, a ordem econômica dos Estados passou a ser constitucionalizada, articulada e claramente. O que se convencionou chamar de Constituição Econômica consiste numa presença do assunto econômico no texto constitucional, uma parte integrante, não autônoma ou estanque, da *Constituição total*, definidora dos parâmetros para a elaboração da política econômica do Estado<sup>10</sup> e também dos particulares.

---

<sup>7</sup> Porcentagem calculada livremente de acordo com dados do *Censo da Educação Superior 2005*.

<sup>8</sup> *A Constituição e o Ensino Universitário Privado*. In: MARTINS; MAURO (coords.), Revista Ibero-Americana de Direito Público. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003, p. 105.

<sup>9</sup> Ob. Cit., p. 105.

<sup>10</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento, uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 13.

O Texto de 1988 trouxe, especialmente no capítulo da ordem econômica e financeira, a nossa Constituição Econômica (arts. 170 a 192 da nossa Carta Magna), dispositivos que configuram juridicamente a economia no Brasil e determinam o modo de atuação do Estado no domínio econômico. Entre os princípios fundamentais da ordem econômica brasileira, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos uma existência digna de acordo com a justiça social, estão os *princípios de integração*<sup>11</sup>, dentre os quais a *defesa do consumidor* (CF/88, art. 170, V) e a *redução das desigualdades regionais e sociais* (CF/88, art. 170, VII).

Dessa forma, entendemos que a Educação Superior *privada* deve atender aos comandos da Constituição Econômica respeitando o direito dos consumidores e atuando de forma a reduzir as desigualdades de oferta do ensino entre as diversas regiões do Brasil e entre ricos e pobres. Ademais, a exploração econômica do ensino superior, apesar de regida pelo princípio da livre iniciativa, não se escusa à atuação do Poder Público que, através de normas e órgãos executivos, realiza funções de controle do serviço, objetivando assegurar a todos uma existência digna, promovendo a defesa dos direitos do consumidor e a livre concorrência, conforme os ditames da justiça social (CF/88, art. 170, caput, IV e V).

## **2. EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA E O DIREITO DO CONSUMIDOR**

Segundo José Afonso da Silva (p.312), o art. 205 da Constituição de 1988, combinado com o art. 6º, eleva a educação ao nível dos direitos fundamentais do homem. É um *direito social*, trazido à ordem constitucional na qualidade de um direito fundamental, no início do século XX.

Assim podemos dizer que os *direitos sociais*, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam *melhores condições de vida aos mais fracos*, direitos que tendem a realizar a *igualização de situações sociais desiguais*. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo de direitos individuais na medida em que criam

---

<sup>11</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 796.

condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.<sup>12</sup> (grifos nossos, exceto o primeiro).

Enquanto direito fundamental e social, ou direito de *segunda geração*<sup>13</sup>, a Educação goza de aplicabilidade imediata (CF/88, art. 5º, §1º) e por sua natureza de *dever do Estado*<sup>14</sup> requer uma atuação positiva deste a fim de prestá-la segundo os princípios constitucionais a ela inerentes. Explica Ives Gandra da Silva Martins que cabe ao Poder Público, dentro da liberdade ofertada à iniciativa privada, que é princípio constitucional, fiscalizar a instituições privadas quanto ao cumprimento das normas gerais para o setor e à qualidade do ensino<sup>15</sup>, bem como autorizar a prestação do serviço.

A Educação Superior *privada* consiste no oferecimento de um serviço que é, portanto, *direito social fundamental*. Mas é, ao mesmo tempo, uma *atividade econômica*, e, por isso, reafirmamos, deve submeter-se aos princípios constitucionais da ordem econômica, dentre os quais a *defesa do consumidor*.

No decorrer das últimas décadas, a ambiência de uma *sociedade de consumo*<sup>16</sup> chegou ao constituinte de 1988 e lhe exigiu atenção especial à *defesa do consumidor*, conferindo-lhe estatura de um direito fundamental (CF/88, Art. 5º, XXXII<sup>17</sup>) além da qualidade de princípio geral das atividades econômicas (CF/88, Art. 170, V<sup>18</sup>). Novos valores, como a *busca por uma melhor qualidade de vida*, passaram a ser objeto do Direito e, com isso, o Estado tornou-se responsável por estabelecer uma Política Econômica de

---

<sup>12</sup> SILVA, Ob. Cit., p. 286/287.

<sup>13</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 564. Afirma o autor cearense que estes direitos, que são os sociais, culturais e econômicos bem como os das coletividades, atravessaram uma crise de observância e execução, a qual foi superada no Brasil pelo preceito da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais.

<sup>14</sup> CF/88: “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

<sup>15</sup> Ob. Cit., p. 107.

<sup>16</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6 ed. São Paulo: Ltr, 2005, p. 575.

<sup>17</sup> “O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”.

<sup>18</sup> “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) V – defesa do consumidor; (...)”.

Consumo, o que veio a se concretizar com o Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei n. 8.078/90), dentre outras normas legais.

O CDC estabelece como objetivo da Política Nacional de Relações de Consumo o atendimento das necessidades dos consumidores, condicionado ao “respeito à sua dignidade, saúde, segurança, somando-se à proteção de seus interesses econômicos, à melhoria de sua qualidade de vida e à transparência e à harmonia das relações de consumo”<sup>19</sup>.

Além de tudo isso, cumprindo a determinação do art. 48 do ADCT, o direito positivo brasileiro vem dando grandes passos no sentido de uma objetivação das medidas de política econômica a respeito do consumo. O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor é resultado dessa evolução do direito brasileiro. Este sistema é coordenado atualmente, na estrutura do Ministério da Justiça, pela Secretaria de Direito Econômico, através do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor responsável, a seu turno, por planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política nacional de proteção do consumidor<sup>20</sup>.

A política nacional de consumo tem por princípios, dentre outros, a ação governamental de proteção efetiva do consumidor por meio da presença do Estado no mercado de consumo e pela garantia de produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho<sup>21</sup>.

Nesse contexto, insere-se a Educação Superior privada. Sua atuação está sujeita aos princípios de uma política econômica de consumo em que se prima por padrões de qualidade adequados. De acordo com o Dec. n. 5773/2006, o MEC é o órgão responsável pela orientação técnica para a exploração econômica do serviço de ensino superior. E os

---

<sup>19</sup> BRASIL. Lei n. 8.078/90, Art. 4º.

<sup>20</sup> Idem, Arts. 105 e 106.

<sup>21</sup> Idem, Art. 4º.



órgãos de defesa do consumidor, conjuntamente, são responsáveis pela garantia de que os serviços prestados nessas entidades privadas atendem as normas para a educação.

É cediço admitir a presença no setor privado da Educação Superior dos piores índices de desempenho<sup>22</sup>. Lado outro, os melhores programas de pós-graduação do país ainda estão vinculados às IES públicas. E mais, o Exame Nacional de Desempenho de 2006<sup>23</sup> mostra, no curso de Direito, por exemplo, o seguinte: a nota média do desempenho geral dos concluintes – referente ao conhecimento específico do curso – foi a seguinte: 52,9 para o ensino público, e 41,7 para o ensino privado. Ainda, 21,2% das IES públicas atingiram o melhor Conceito (ENADE Conceito 5), frente a apenas 1,6% das privadas.

Exige-se, pois, com urgência, que a União adote políticas consumeristas e de educação adequadas ao bom desempenho da Educação Superior privada, uma vez que foi com o intuito de elevar o padrão de qualidade dos serviços que se implementou o Programa Nacional de Desestatização. E ainda, não pode o Estado descuidar de sua obrigação de garantir ao consumidor da educação o acesso a um serviço adequado ao perfil qualitativo estabelecido pelo MEC, como indica toda a legislação educacional, *e. g.*, Lei n. 9394/1996 e Lei 10.861/2004 (institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior SINAES). Enfatizamos, ademais, que a educação tem por objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho<sup>24</sup>.

A autorização para funcionamento<sup>25</sup> e a avaliação de qualidade da Educação Superior privada são de competência do Ministério da Educação (Dec. n. 5773/2006,

---

<sup>22</sup> Revista de Direito do Consumidor, n. 40/2001, p. 267. “Esse assunto, como já dissemos, tem preocupado a todos, inclusive às associações profissionais. Em artigo publicado na Revista *Veja*, intitulado “Palavra de ordem”, a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, após constatar que o aumento das faculdades criou condições para o surgimento de cursos péssimos, que proporcionam uma formação deficiente, lançou proposta de criar um *ranking* com as melhores e piores universidades do Brasil, estabelecendo um selo de qualidade (revista *Veja*, de 17.11.1999, p. 164)”.

<sup>23</sup> Resultados do Enade 2006. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/superior/enade/>> Acesso em 19 set. 2007.

<sup>24</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 205, *caput*.

<sup>25</sup> Dec. 5773/2006: Art. 27. A oferta de cursos superiores em faculdade ou instituição equiparada, nos termos deste Decreto, depende de autorização do Ministério da Educação.

Portaria MEC nº 4.361/2004, Portaria MEC nº 1.750/2006) o qual também é responsável pela elaboração das normas gerais da educação nacional e pela execução da política nacional da educação (Lei n. 4.024/61<sup>26</sup>). Esta é elaborada com o auxílio da Câmara de Educação Superior (criada pela Lei n. 9.131/95) e do Conselho Nacional de Educação, é o órgão competente para dispor sobre as diretrizes curriculares para os cursos de graduação, analisar questões relativas à aplicação da legislação referente à educação superior, deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior.

Por sua vez, a defesa da ordem econômica nacional e dos direitos do consumidor é atribuição do Ministério da Justiça (Dec. n. 6.061/07, Anexo I), através da Secretaria de Direito Econômico. A esta cumpre formular, promover, supervisionar e coordenar a política de proteção da ordem econômica, nas áreas de concorrência e *defesa do consumidor*.

Apenas reconhecer os baixos índices de desempenho das IES privadas não é suficiente, nem mesmo útil, para proteger o consumidor de violações constantes ao seu direito, por exemplo, de proteção contra publicidade enganosa (CDC, art. 6º, IV). O Estado deve coibir severamente que serviços *inadequados* de ensino superior privado sejam oferecidos, com a chancela do Ministério da Educação, a milhões de brasileiros. Ora, se os poucos investimentos no Ensino Público são justificados pelos escassos recursos estatais, é completamente injustificável que o Estado permita à iniciativa privada prejudicar, ainda mais, o desenvolvimento nacional com a prestação de ensino superior de baixa qualidade.

A efetividade constitucional do direito à educação superior exige muito mais do que o simples exercício das competências regulatórias do Ministério da Educação. No que se refere à Educação Superior Privada, o MEC deve atuar, na qualidade de ente regulador, em defesa do consumidor, assegurando a prestação de serviço segundo os padrões de qualidade por ele mesmo estabelecidos. É direito fundamental à defesa do consumidor do ensino superior privado por meio de políticas de consumo.

---

<sup>26</sup> Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Foi revogada pela Lei n. 9.394/96, com exceção dos arts. 6º a 9º que tratam da Administração do Ensino.

A política econômica de consumo pode ser considerada pelos seguintes prismas:

- a) As medidas postas em prática pelo Estado, tais como a que se traduz pela política tutelar ou pelas leis e os planos econômicos;
- b) A política econômica da empresa, relacionada com a oferta de produtos e que, em termos de Direito Econômico, tanto pode ser tratada no sentido repressivo (exemplo: as leis referentes ao abuso de poder econômico) quanto ao sentido estimulativo (exemplo: as medidas de incentivo fiscal, crédito e outras), destinadas a se refletirem na garantia de abastecimento, na redução do preço final dos produtos, ou na política de emprego;
- c) O indivíduo, na sua política de aquisição e de defesa própria(...)<sup>27</sup>

Dessa forma, a garantia de um serviço privado de Educação Superior segundo as exigências normativas, depende substancialmente do Estado promover a tutela da relação consumerista através de ações que coíbam o funcionamento de IES privadas *irregulares*. Afinal, é princípio legal da Política Nacional de Relações de Consumo o reconhecimento da *vulnerabilidade do consumidor*<sup>28</sup>. Não há de se tolerar, portanto, que a iniciativa privada obtenha lucratividade desleal com a prestação irresponsável de ensino superior. O mínimo, esperado do Estado, no tocante à Educação Superior, é que não se omita na fiscalização desse serviço primordial ao desenvolvimento do Brasil.

Nos termos do art. 55 do CDC, o Estado deve baixar normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços. E deverá também fiscalizar e controlar toda essa atividade consumerista. Prevê o art. 56 do mesmo diploma a competência do Estado para aplicar às empresas infratoras de normas de defesa do consumidor sanções administrativas tais como suspensão de fornecimento de produtos ou serviço, suspensão temporária de atividade, interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade, intervenção administrativa e imposição de contrapropaganda.

Nesse diapasão, questiona-se: o que, na prática, concorre para tamanha expansão da atividade de ensino superior, como vem ocorrendo há mais de uma década, se ano após ano o Ministério da Educação constata níveis cada vez mais baixos na qualidade dos serviços

---

<sup>27</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6 ed. São Paulo: Ltr, 2005, p.583/584.

<sup>28</sup> BRASIL. Legislação. CDC. Art. 4º, I.

prestados? Não há outra resposta senão a completa *omissão* do Estado no exercício de seus deveres de proteção ao consumidor. O MEC é obrigado a não renovar credenciamentos, autorizações e reconhecimentos (Dec. n. 5.773/2006, Art. § 3º) quando o sistema de avaliação SINAES (Lei n. 10.861/2004) detecta desatendimento às normas gerais da educação nacional, ou mesmo às diretrizes curriculares, e não o faz.

Há anos, vezes já se levantam para mostrar a gravidade desses problemas:

Esse crescimento na oferta de ensino não seria preocupante se não fosse a baixa qualidade do serviço posta à disposição. Muitas dessas instituições de ensino, que por ironia são as que possuem as mensalidades mais caras, não dão a seus alunos as mínimas condições para o aprendizado, tendo como principal objetivo, e às vezes o único, o lucro<sup>29</sup>.

Não bastasse isso, os próprios professores do ensino superior privado denunciam a ineficácia das avaliações institucionais promovidas pelo Ministério da Educação: “Os empresários da educação chegam ao descalabro de montarem bibliotecas e laboratórios volantes que desmontam logo aos o término das visitas do MEC”<sup>30</sup>. Nesses casos extremos, o Ministério da Educação pode, inclusive, aplicar sanções administrativas em defesa dos interesses e direitos do consumidor, como autoriza do Dec. n. 2.181/1997<sup>31</sup>.

Neste contexto, o próprio legislador consumerista determina a intervenção dos órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor nas relações entre consumidores e empresas de educação (Lei n. 9.870/99, art. 4º<sup>32</sup>). Nesta lei, que dispõe sobre o valor das mensalidades ou anuidades escolares, faz-se referência ao Código de Defesa do Consumidor ao prever aplicação de sanções administrativas e atribuir legitimidade ativa às

---

<sup>29</sup> Revista de Direito do Consumidor, n. 40/2001, p. 266.

<sup>30</sup> Revista Contexto. Revista do VI Encontro Nacional de Professores de Ensino Superior Privado da Contee. Brasília: 2001, p. 32.

<sup>31</sup> “Art. 5º. Qualquer entidade ou órgão da Administração Pública, federal, estadual e municipal, destinado à defesa dos interesses e direitos do consumidor, tem, no âmbito de suas respectivas competências, atribuição para apurar e punir infrações a este Decreto e à legislação das relações de consumo”.

<sup>32</sup> “Art. 4º. A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, quando necessário, poderá requerer, nos termos da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, e no âmbito de suas atribuições, comprovação documental referente a qualquer cláusula contratual, exceto dos estabelecimentos de ensino que tenham firmado acordo com alunos, pais de alunos ou associações de pais e alunos, devidamente legalizadas, bem como quando o valor arbitrado for decorrente da decisão do mediador”.

associações de alunos ou pais de alunos que queiram acionar judicialmente as instituições de educação privadas. Logicamente, isso não retira do MEC e dos demais entes de regulação do ensino as suas competências.

Por fim, e para corroborar com toda a argumentação acima expendida, trazemos a conclusão do 4º Congresso Brasileiro de Direito do Consumidor, aprovada por unanimidade no sentido de: “o direito do consumidor deve ser aplicado às relações de consumo da Educação e do Ensino não apenas no que se refere aos custos, preços e propaganda enganosa, mas sobretudo em relação à qualidade de ensino ministrado, uma vez delimitado o conceito de qualidade”<sup>33</sup>. Eis, objetivamente, na visão dos congressistas, a caracterização da relação de consumo: como consumidor final de um serviço temos o aluno (CDC, art. 2º, *caput*), como fornecedores, temos as instituições de ensino (CDC, art. 3º) e, ligando os dois pólos, temos o ensino como serviço fornecido (CDC, art. 3º, §2º).

### **3. EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA E RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO**

A preocupação com a responsabilidade em relação ao desempenho da Educação privada está presente no próprio Governo Federal. Na exposição de motivos do projeto de lei de Reforma Universitária (PL 7200/2006), os Ministros do atual governo afirmam:

A expansão do setor privado na educação superior exige um **marco regulatório robusto e transparente**, tanto para orientar os investimentos do setor, quanto para orientar a autorização e a avaliação de qualidade pelo Poder Público e, ainda, a escolha dos estudantes. O anexo Projeto de Lei de Reforma Universitária traz uma configuração objetiva e clara para a tipologia do ensino superior no país: fixa critérios, exigências e prerrogativas para universidades, centros universitários e faculdades, equalizando o enquadramento legal às prerrogativas acadêmicas conferidas pela legislação.

Vale considerar que todo o marco regulatório previsto no Projeto de Lei de Reforma Universitária condiciona a regulação das instituições de ensino superior aos resultados obtidos pela avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, instituído pela Lei no 10.861, de 14 de abril de 2006, (...), de maneira a garantir, sim, a expansão das matrículas no ensino superior, **desde que assegurada a qualidade**. É mais

<sup>33</sup>

Revista de Direito do Consumidor, n. 26/1998, p. 241.

uma medida para fortalecer a avaliação da qualidade do ensino superior no Brasil.<sup>34</sup>(grifos nossos)

A necessidade de normas reguladoras e de um sistema eficiente de avaliação da Educação Superior é acorde com as exigências de uma política econômica de defesa do consumidor, mas não basta. O controle de qualidade dos serviços disponíveis no mercado de ensino superior no Brasil deve ser feito pelos órgãos de defesa do consumidor, incluindo o MEC.

Assim sendo, foi instituído o Sistema Nacional da Defesa do Consumidor – SNDC (CDC, arts. 105 e 106), contando com órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e com entidades civis. O Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor é o organismo de coordenação da política do SNDC e tem como atribuições principais coordenar a política e ações deste, bem como atuar concretamente nos casos de *relevância nacional* e nos *assuntos de maior interesse para a classe consumidora*, além de desenvolver ações voltadas ao aperfeiçoamento do sistema, à educação para o consumo e para melhor informação e orientação dos consumidores.

Indubitavelmente, a omissão do Estado no desempenho dessas obrigações legais enseja sua responsabilização civil. Na lição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

“entende-se por responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou *omissivos*, materiais ou jurídicos.”<sup>35</sup> (grifo nosso)

BANDEIRA DE MELLO acentua que, no Brasil, jamais foi aceita a tese da irresponsabilidade do Estado<sup>36</sup>, tendo sido aceita a tese da responsabilidade como princípio amplo, até a Constituição de 1988, no art. 37, § 6º, veio estabelecer: “*As pessoas jurídicas*

<sup>34</sup> E.M.I Nº 015 /MEC/MF/MP/MCT. 10 de abril de 2006.

<sup>35</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 947.

<sup>36</sup> MELLO. Op. cit., p. 979.

*de Direito Público e as de Direito Privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”<sup>37</sup>.*

É indiscutível que IES privadas causam danos a seus alunos que, pagando caro durante anos, venham a concluir um curso de nível superior com péssimos conceitos atribuídos pelos órgãos de avaliação da qualidade do ensino. E o dano que sofrem esses alunos é resultado da omissão do Estado, que tem o dever de impedi-lo através do MEC e dos órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Ensina ainda MELLO,:

“se o Estado, devendo agir, por imposição legal, não agiu ou o fez deficientemente, comportando-se abaixo dos padrões legais que normalmente deveriam caracterizá-lo, responde por esta incúria, negligência ou deficiência, que traduzem um ilícito ensejador do dano não evitado quando, de direito, devia sê-lo”.<sup>38</sup>

Dois são os acontecimentos suscetíveis de acarretar *responsabilidade estatal por omissão*: o fato da natureza e o comportamento material de terceiros<sup>39</sup>. A este corresponde a situação em que o Estado é omissor diante da atuação lesiva de Instituições de Ensino Superior privadas. O Poder Público, principalmente através do Ministério da Educação, tem o *dever e o poder de exercer a defesa do consumidor brasileiro nas relações de Educação Superior*, tomando por base os vastos resultados publicados pelos próprios seus encarregados legais de avaliações e de pesquisa estatística.

Dessarte, a omissão do MEC e dos demais órgãos de Proteção e Defesa do Consumidor, pertinente aos danos causados aos alunos de Instituições de Educação Superior privadas, por ensino fornecido em desacordo com as normas gerais da educação

---

<sup>37</sup> Ensina MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO: “Entende-se que, a partir da Constituição de 1946, ficou consagrada a teoria da responsabilidade objetiva do Estado; parte-se da idéia de que, se o dispositivo só exige culpa ou dolo para o direito de regresso contra o funcionário, é porque não quis fazer a mesma exigência para as pessoas jurídicas”.

<sup>38</sup> MELLO. Ob. Cit., p. 968.

<sup>39</sup> MELLO. Ob. Cit., p. 971.

nacional – o que se verifica nas avaliações periódicas realizadas pelo MEC – enseja responsabilidade civil do Estado, nos termos do Art. 37, § 6º da Constituição de 1988. Afinal, não há dúvida quanto ao dever legal do Poder Público de prestar a devida proteção do consumidor de ensino superior privado, e muito menos haveria incerteza quanto à sua *completa omissão*.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As reformas administrativas do *neoliberalismo de regulação* trouxeram reflexos para a Educação Superior, provocando uma reestruturação privatizante do setor. Cresce ano após ano o número de Instituições Privadas de Educação Superior. Nesse esteio, o Ministério da Educação assumiu o papel de órgão regulador, com atribuições de credenciamento, autorização e reconhecimento das instituições de ensino superior. A avaliação periódica e a normatização das atividades desse setor também são de competência do MEC, obrigando-o a uma atuação que prime ao bom desempenho da educação superior, devendo, nos casos previstos na legislação própria<sup>40</sup>, impedir a má prestação de ensino.

Reconhecemos neste trabalho, seguindo alguns doutrinadores, a natureza consumerista da Educação Superior privada, e isso nos leva a defender a obrigação do Ministério da Educação em aplicar sanções administrativas por violação de interesses e direitos dos alunos consumidores.

A violação dos direitos desses consumidores especiais deve ser combatida tanto pela União, especialmente através do MEC, como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios via órgãos de defesa do consumidor. Cada um desses entes atua nos limites de suas competências, e responde civilmente pelas conseqüências da omissão ou ação deficiente.

A União, por meio do Ministério da Educação, responde civilmente quando autoriza o funcionamento ou a continuidade de uma escola em desacordo com a lei, por exemplo,

---

<sup>40</sup> A legislação própria aqui mencionada se refere às leis, decretos, portarias e resoluções ligadas ao sistema da educação nacional, e pode ser acessada através do sítio do Ministério da Educação em [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br).



não fechando a mesma por inadequados índices de qualidade, na forma determinada pelas normas legais<sup>41</sup>. Já os órgãos *consumeristas*, ligados ao Sistema Nacional da Defesa do Consumidor, são omissos, por exemplo, quando permitem às IES privadas os juros cobrados nas mensalidades, constrangimentos aos consumidores, venda casada, publicidade enganosa, etc.

O Decreto 2.181/97, regulamentador do Código de Defesa do Consumidor, admite a imposição de algumas penalidades administrativas, como multa e contrapropaganda, pelos órgãos normativos às atividades por eles reguladas, como é o caso do MEC. Também determina o decreto, independentemente dos entes reguladores, sejam aplicadas as sanções pelos órgãos do sistema de defesa do consumidor<sup>42</sup>. Vide o art. 18 e seus parágrafos do dito Decreto.

Portanto, podem e devem todos esses órgãos atuar, dentro dos limites legais, para proteger os inumeráveis alunos consumidores do serviço de ensino superior no Brasil, coibindo todo e qualquer tipo de irregularidades, e quando assim não fizerem, o Município, os Estados, o Distrito Federal e a União deverão ser responsabilizados objetivamente, nos termos do art. 37 § 6º da Constituição Federal de 1988.

## REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento, uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 7200 de 2006. Apresentado ao Plenário em 12 de junho de 2006. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>> Acesso em 29 set. 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em 29 set. 2007.

---

<sup>41</sup> Lei n. 10.861/2004. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior SINAES.

<sup>42</sup> V. Art. 18 e parágrafos do Dec. 2.181/97.

BRASIL. Decreto n. 2.181 de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em 29 set. 2007.

BRASIL. Decreto n. 5.773 de 09 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em 29 set. 2007.

BRASIL. Lei n. 10.861 de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras providências. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em 29 set. 2007.

BRASIL. Lei n. 8.078 de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em 29 set. 2007.

BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em 29 set. 2007.

BRASIL. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em 29 set. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Censo da Educação Superior. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Disponível em: <[www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse](http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse)> Acesso em 29 set. 2007.

CLARK, Giovani. *Política Econômica e Estado*, in: GALUPPO, Marcelo Campos (org.). O Brasil que queremos: Reflexões sobre o Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2006, p. 239/248.  
do mediador”.

ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes. Resultados 2006. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/superior/enade/>> Acesso em 19 set. 2007.

GUIMARÃES, Paulo Jorge Scartezini. *A Responsabilidade das instituições de ensino superior pelo vício no serviço prestado*, in: Revista de Direito do Consumidor n. 40, Ano 10, outubro-dezembro de 2001.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *A Constituição e o Ensino Universitário Privado*, in: MARTINS I. G; MAURO (coords.), *Revista Ibero-Americana de Direito Público*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003, p. 105/111.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. *Direito Administrativo*. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2003..mec.gov.br.

PEIXOTO, Madalena Guasco. *Avaliação Institucional*. Revista do VI Encontro Nacional de Professores de Ensino Superior Privado da Contee. Brasília: 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6 ed. São Paulo: Ltr, 2005.