



**Ministério Público da União
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Procuradoria-Geral de Justiça**

RECOMENDAÇÃO Nº 1/2020 – PGJ

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, por intermédio da **Procuradoria-Geral de Justiça**, no uso das atribuições conferidas pelos artigos 127 e 129, II e IX, da Constituição Federal, que atribuem ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica e as medidas necessárias para garantir o efetivo respeito dos Poderes Públicos às disposições constitucionais;

Considerando que incumbe à Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios zelar pela constitucionalidade dos atos normativos oriundos dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal;

Considerando que o §2º do artigo 1º da Recomendação nº 54 de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, estabelece que “Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade”;

Considerando a possibilidade de os legitimados para a realização do controle de constitucionalidade dialogarem previamente com os Poderes Públicos incumbidos da edição dos atos normativos, com o objetivo de (a) evitar a judicialização excessiva, (b) favorecer a tempestividade da atuação e (c) promover a segurança jurídica, evitando que um ato com flagrante vício de inconstitucionalidade venha a ingressar na ordem jurídica, criando



nos cidadãos expectativas que, posteriormente, serão elididas judicialmente com a declaração de inconstitucionalidade do ato;

Considerando que a “Recomendação” é importante instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público, que pode ser utilizada com o objetivo de colaborar com o Poder Legislativo ou, a depender da fase da proposta ou da natureza do ato, com o Poder Executivo, na realização do autocontrole de constitucionalidade que a própria Constituição delegou a tais Poderes no desempenho de suas atribuições normativas;

Considerando que o PL 1079/2020 trata de tema inegavelmente afeto à competência privativa da União, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI 1007 e 1042, esta última ajuizada contra lei do próprio Distrito Federal que dispunha sobre mensalidades escolares;

Considerando que a normatização, pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, sobre tema inserido no rol de competências privativas da União, viola o disposto no artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal e no artigo 22, I, da Constituição Federal;

Considerando a necessidade de se promover a segurança jurídica e evitar a criação de expectativas inconsistentes para os indivíduos e as instituições alcançados pelo texto do Projeto de Lei 1079/2020;

Considerando o disposto no Parecer ACIC nº 016/2020, em anexo, resolve

RECOMENDAR

AO PRESIDENTE DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL que não dê prosseguimento à apreciação do PL 1079/2020, por vício de inconstitucionalidade, ante a violação ao artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal e ao artigo 22, I, da Constituição Federal.

Brasília, 8 de abril de 2020.

FABIANA COSTA OLIVEIRA BARRETO



Ministério Público da União
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Procedimento Administrativo nº 08191.032817/2020-19

Objeto: Acompanhar, para fins de controle de constitucionalidade, a edição de atos normativos no âmbito do DF destinados à prevenção e ao enfrentamento da crise decorrente da pandemia da COVID-19.

PARECER ACIC nº 016/2020

Trata-se de procedimento administrativo instaurado com o objetivo de fiscalizar a constitucionalidade dos atos normativos editados no âmbito do Distrito Federal relativos ao combate à pandemia da COVID-19.

Em 4 de abril de 2020, determinou-se a juntada, dentre outros, do Projeto de Lei nº 1079/2020, já aprovado em primeiro turno pela Câmara Legislativa do Distrito Federal. Segundo notícia extraída de reportagens publicadas na imprensa, o segundo turno de votação está previsto para ocorrer amanhã, 7 de abril de 2020.

Referido Projeto de Lei determina que instituições de ensino particulares, tanto da educação básica como da superior, e os cursos de língua estrangeiras que adotem a modalidade presencial de ensino a reduzirem suas mensalidades em, no mínimo, 30% durante o período de suspensão das atividades educacionais em razão das medidas para enfrentamento à pandemia do COVID-19.

É o relatório.

A fiscalização normativa em abstrato exercida pela Procuradora-Geral de Justiça do MPDFT tem por objetivo assegurar que todos os atos normativos editados no âmbito do Distrito Federal observem devidamente a Lei Orgânica do Distrito Federal. Os principais instrumentos de atuação nessa seara são as denominadas ações de controle concentrado de constitucionalidade, que pressupõem, para seu manejo junto ao Tribunal competente, a publicação do ato normativo, tratando-se de um controle *a posteriori*.

Nada obsta, todavia, que os legitimados para a realização do controle de constitucionalidade dialoguem previamente com os Poderes Públicos incumbidos da edição dos atos normativos, com o objetivo de (a) evitar a judicialização excessiva, (b) favorecer a tempestividade da atuação e (c) promover a segurança jurídica, evitando que um ato com flagrante vício de inconstitucionalidade venha a ingressar na ordem jurídica, criando nos cidadãos expectativas que, posteriormente, serão elididas judicialmente com a declaração de inconstitucionalidade do ato.

Nesse contexto, há importante instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público, a Recomendação, que pode ser utilizada com o objetivo de colaborar com o Poder Legislativo ou, a depender da fase da proposta ou da natureza do ato, com o Poder Executivo, na realização do autocontrole de constitucionalidade que a própria Constituição atribuiu a tais Poderes no desempenho de suas atribuições normativas.

O uso de recomendações no âmbito do controle de constitucionalidade foi desenvolvido pioneiramente pelo Ministério Público de Minas Gerais e chegou a concorrer ao V Prêmio Innovare (2008).

Embora não haja eficácia vinculante, tratando-se efetivamente de simples recomendação ao órgão

destinatário, como o próprio nome sugere, serve como indicativo firme de que, caso não venha a ser acolhida, serão adotadas as medidas judiciais cabíveis – no caso, a propositura de ação direta de inconstitucionalidade.

Feita a breve exposição acima, para justificar a análise da constitucionalidade do Projeto de Lei 1079/2020, passa-se a seu exame.

O art. 1º do PL em questão, com a redação dada pela Emenda Substitutiva apresentada pelos Deputados Daniel Donizet e Rafael Prudente, dispõe o seguinte:

Art. 1º Ficam as instituições de ensino particulares, tanto da educação básica como da superior, e os cursos de línguas estrangeiras, que adotem a modalidade presencial de ensino, obrigadas a reduzirem as suas mensalidades em, no mínimo, 30% (trinta por cento), durante o período de suspensão das atividades educacionais em razão das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus (COVID-19), instituídas pelo Governo do Distrito Federal.

O art. 4º, por sua vez, prevê a aplicação de multas para quem descumprir a lei, especialmente por parte do PROCON-DF.

Na justificativa que acompanha o projeto de lei, faz-se menção a uma possível redução de despesas por parte das escolas, especialmente com manutenção do espaço, água, energia e alimentação de seus funcionários e alunos, e à possibilidade de que os responsáveis financeiros pelos alunos das instituições ensino também estejam sofrendo impactos financeiros em virtude da crise.

Não obstante a legítima preocupação externada pelos citados parlamentares, a solução para o caso deve necessariamente perpassar pelo crivo da constitucionalidade da proposição em questão, a fim de que, promovendo-se a segurança jurídica, evite-se a criação de expectativas inconsistentes para os indivíduos e as instituições alcançados pela norma. No presente caso, encontra-se em jogo analisar se o Projeto de Lei 1079/2020 trata de norma relativa a “produção e consumo”, sujeita à competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, V, da Constituição Federal) ou de norma de direito civil (contratos) e empresarial (livre iniciativa), de competência privativa da União.

O fato é que não se está diante de norma sobre “produção e consumo”, mas sim relativa a contratos e à livre iniciativa, conforme precedentes específicos do Supremo Tribunal Federal relativos a mensalidades escolares, abaixo analisados (ADI 1007 e ADI 1042, esta última referente a lei do próprio Distrito Federal). Com efeito, não se pressupõe no Projeto de Lei que os valores fixados a título de mensalidade nos contratos firmados pelos particulares contêm, intrinsecamente, vício ou lesão ao consumidor do serviço educacional. O que ocorreu foi um evento de força maior (pandemia de COVID-19), que deu ensejo a medidas de Direito Público (suspensão de aulas presenciais), com repercussões econômicas para ambas as partes do contrato. Tanto o evento quanto o fato em questão não guardam relação estrita com a relação de consumo entabulada, embora sobre ela repercuta. As consequências dessa repercussão no que tange à suspensão, redução ou manutenção das mensalidades são temas que se inserem no âmbito do Direito Civil.

O Supremo Tribunal Federal possui julgados diversos sobre a (in)constitucionalidade de leis estaduais que ingressam no embate entre Direito Civil/Empresarial x Direito do Consumidor. Embora não tenha havido a definição de uma regra objetiva estanque a respeito do tema, depreende-se de seus julgados que são consideradas constitucionais apenas normas estaduais atinentes à qualidade do serviço, ao tempo de espera ou à vedação de alguma conduta abusiva. Por outro lado, normas que impactam sobre o faturamento ou o funcionamento da atividade econômica ou atinentes a peculiaridades contratuais têm sido categoricamente declaradas inconstitucionais (exemplos de leis já declaradas inconstitucionais pelo STF: lei distrital que dispensava do pagamento de juros e multas de tributos e títulos obrigacionais

vencidos no período de paralisação de greve; lei que impunha isenção para determinados usuários de produção intelectual, permitindo utilização gratuita de obras alheias por instituições filantrópicas; lei distrital que impunha obrigatoriedade da doação de alimentos com prazo de validade próximo ao fim; lei que determinava contratação de empacotador por supermercados; lei que impunha prazo a operadora de plano de saúde para realização de exame ou autorização de procedimento; lei que interferia nas relações contratuais entre médicos e empresas de seguro de saúde; lei que impunha prestação de serviço de segurança em estacionamentos particulares etc).

Além dos exemplos já referidos acima, devem ser mencionadas as ADIs 1007 e 1042, nas quais o STF declarou a inconstitucionalidade de normas estadual e do próprio Distrito Federal sobre cobrança de mensalidades escolares. No primeiro precedente, foi declarada a inconstitucionalidade de lei estadual que fixava a data de vencimento das mensalidades escolares no último dia de cada mês, sob o fundamento de que se trata de tema afeto ao Direito Civil, de competência privativa da União. No segundo precedente, declarou-se a inconstitucionalidade da Lei nº 670/1994, do Distrito Federal, que dispunha justamente sobre limites e descontos incidentes sobre mensalidades escolares. Referida lei possuía o seguinte teor:

Art. 1º Constitui anuidade escolar a obrigação pecuniária, do estudante ou seus responsáveis, em virtude de matrícula em curso regular oferecido por instituição de ensino autorizada a funcionar pelas autoridades educacionais.

Art. 2º A anuidade escolar poderá ser parcelada em, no máximo, 12 (doze) mensalidades iguais, estipulado, no ato da matrícula o cálculo de atualização a ser utilizado para as mesmas.

Parágrafo único - A instituição de ensino não poderá cobrar taxa de matrícula.

Art 3º As mensalidades cobradas por instituições de ensino de nível pré-escolar, 1º e 2º graus terão, para as famílias que mantenham mais de um filho no mesmo estabelecimento, as seguintes deduções:

I - 20% (vinte pontos percentuais), para o segundo filho;

II - 40% (quarenta pontos percentuais), para o terceiro filho;

III - 60% (sessenta pontos percentuais), para o quarto filho e seguintes.

Art. 4º O descumprimento do estabelecido nesta lei sujeita a instituição de ensino responsável ao pagamento de multa no valor equivalente a 1.000 (mil) UPDF.

Parágrafo único - A arrecadação proveniente de sanções aplicadas em virtude desta lei será revertida em favor da Fundação Educacional do Distrito Federal.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário.

No voto-condutor do aresto, seguido à unanimidade, o relator assentou que:

“A questão da natureza das normas que versam sobre contraprestação a serviços educacionais já foi apreciada pela Corte na ADI nº 1007 (...).

Na ocasião, este Plenário assentou que normas incidentes sobre contraprestação de serviços de educação são de direito civil, donde lei estadual que, sob pretexto de dispor sobre educação, ou direito do consumidor, trate de tema próprio de contratos, usurpa

competência legislativa privativa da União. (...)

Não há dúvida nenhuma de que se trata de norma que se dirige, com esse caráter geral, a conteúdo de contrato, matéria pertencente ao campo do Direito Civil. (...) É que a União é que deve ditar normas aplicáveis a todo o país, a fim de que um contrato não tenha particularidade normativa em determinado Estado, outra particularidade em Estado diverso, ou a possibilidade de os Estados estabelecerem normas diferentes sobre o mesmo tipo de contrato.

(...)

Nítida, portanto, a impossibilidade constitucional de qualquer Estado ou o Distrito Federal editar normas sobre obrigações, contraprestações ou outros aspectos típicos de contratos de prestação de serviços escolares ou educacionais, que isso implica, claramente, legislar em matéria de direito civil, reservada à competência da União (art. 22, I, da Constituição da República).

Observa-se, portanto, que atos normativos estaduais ou distritais que incidam sobre contraprestação por serviços educacionais não encontram amparo na Constituição Federal nem, por consequência, na Lei Orgânica do Distrito Federal, em cujo art. 14 expressamente se prevê que ao Distrito Federal “são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, **cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal**”.

Registre-se, por fim, ainda na linha de que a competência para legislar sobre mensalidades escolares é da União, que há norma nacional específica sobre o tema, consistente na Lei nº 9870/99, que dispõe inclusive sobre hipóteses de nulidades de cláusulas atinentes às mensalidades e atribui expressamente à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça atribuição para a fiscalização do correto valor das mensalidades.

Ante o exposto, esta Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade se manifesta no sentido da expedição de Recomendação dirigida ao Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para que não seja dado prosseguimento à apreciação do PL 1079/2020, por vício de inconstitucionalidade, ante a violação ao art. 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal e ao art. 22, I, da Constituição Federal.

Brasília-DF, 6 de abril de 2020.

Daniel Pinheiro de Carvalho

Promotor de Justiça Adjunto

Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

Recomendação nº 1/2020-PGJ/MPDFT

Secretaria de Suporte Administrativo

qua 08/04/2020 13:46

Para: dep.rafaelprudente@cl.df.gov.br <dep.rafaelprudente@cl.df.gov.br>;

Prioridade: Alta

 2 anexos (278 KB)

Recomendação PGJ nº 1_2020.pdf; Parecer ACIC nº 016_2020.pdf;

Prezados Senhores,

Boa tarde. Por determinação, encaminhamos a Recomendação nº 1/2020, expedida pela Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, e o anexo nela mencionado (Parecer nº 016/2020-ACIC).

Favor confirmar o recebimento da presente mensagem.

Atenciosamente,

Danielle Fortunato de Souza Alvarenga
Secretaria de Suporte Administrativo
SSA/PGJ/MPDFT

Praça Municipal, lote 2, Eixo monumental, 9º andar
CEP: 70094 – 900 / Brasília – DF - Telefone: **3343.9978**
Site: www.mpdft.mp.br / e-mail: ssa@mpdft.mp.br



Ministério Público
do Distrito Federal
e Territórios