

**EMB.DECL. NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO  
DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.247 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. FLÁVIO DINO</b>
<b>EMBTE.(S)</b>	<b>: MUNICIPIO DE TAUBATE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE TAUBATE</b>
<b>EMBDO.(A/S)</b>	<b>: ASSOCIACAO DOS MANTENEDORES INDEPENDENTES EDUCADORES DO ENSINO SUPERIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PIETRO CARDIA LORENZONI E OUTRO(A/S)</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: MUNICIPIO DE MINEIROS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE MINEIROS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: MUNICIPIO DE RIO VERDE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE RIO VERDE</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: UNIÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>

**EMENTA:** ADPF. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR MUNICIPAIS. COBRANÇA DE MENSALIDADES E ATUAÇÃO FORA DA SEDE MUNICIPAL. **RECONSIDERAÇÃO PARCIAL DA LIMINAR.**

**I. CASO EM EXAME**

1. Os embargantes buscam **esclarecimento** quanto ao alcance da liminar que suspendeu o ingresso de novos alunos nas instituições de ensino superior municipais que **atuam onerosamente e fora dos limites territoriais do município sede.**

2. Pleiteia-se, ainda, a reconsideração parcial da liminar, para que seja admitido o ingresso de novos alunos nas unidades (*campi*) instaladas e nos cursos oferecidos

fora da sede municipal.

## II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão em discussão consiste em saber: (i) se a liminar deferida alcança as instituições de ensino superior beneficiadas pela exceção ao princípio da gratuidade no ensino prevista no art. 242, *caput*, da CF; e (ii) se o alcance da liminar deve ser restringido para autorizar o ingresso de novos alunos nas unidades (*campi*) instaladas e nos cursos oferecidos fora da sede municipal.

## III. RAZÕES DE DECIDIR

4. Tal como assinalado na liminar, a norma inscrita no art. 242, *caput*, da CF, excepciona a gratuidade no ensino em relação às universidades públicas estaduais ou municipais existentes **na data da promulgação** da Constituição Federal de 1988.

5. *A atividade educacional dos Municípios no ensino superior limita-se ao espaço territorial municipal.* Se fosse possível os Municípios instituírem entidades de ensino superior e *campi* **em outras unidades da Federação** (outros Estados ou Municípios), o ente municipal, além de exorbitar o âmbito de suas competências locais (CF, art. 30), **estaria usurpando as atribuições da União e dos Estados-membros.**

6. A jurisprudência plenária desta Corte assentou a impossibilidade jurídica das universidades públicas estaduais estabelecerem cursos de ensino superior ou unidades acadêmicas (*campi*) fora do território estadual. Somente a União Federal, em tal contexto, possui legitimidade para realizar o credenciamento. **Precedentes (ACO 1197 e ACO 1903 ED-terceiros-AgR)**. O mesmo raciocínio jurídico deve ser observado em relação aos estabelecimentos de educação superior criados por Municípios.

7. *Perigo de irreversibilidade do provimento liminar*. Não obstante tais razões, a suspensão do ingresso de novos alunos em faculdades, centros universitários e demais unidades acadêmicas (*campi*) **já instalados e em pleno funcionamento** fora da sede do município de origem, poderia colocar em risco a sustentabilidade desses estabelecimentos de educação superior e prejudicar a continuidade da prestação de serviço público essencial à população, especialmente ao corpo docente e discente das instituições de ensino superior afetadas.

#### DISPOSITIVO

8. Medida liminar **reconsiderada em parte**, ficando as demais questões remetidas ao exame do mérito.

## DECISÃO

Os Municípios de TAUBATÉ/SP, MINEIROS/GO e RIO VERDE/GO e a UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ/SP opõem **embargos de declaração** contra a decisão liminar proferida nos seguintes termos:

*“EMENTA:* ADPF. INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR MUNICIPAIS. COBRANÇA DE MENSALIDADES E INOBSERVÂNCIA DA REGULAMENTAÇÃO FEDERAL.

### I. CASO EM EXAME

1. Impugna-se a **criação, autorização e reconhecimento** de instituições de ensino superior municipais, em especial dos cursos de graduação em medicina, realizada, supostamente, com transgressão às diretrizes e bases da educação nacional e violação do princípio da gratuidade do ensino público.

### II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Saber se a cobrança de mensalidades em universidades públicas municipais viola o princípio da gratuidade do ensino (CF, art. 206, IV) e se os municípios estão sujeitos às normas da União Federal sobre criação, autorização e reconhecimento de instituições de ensino superior, em especial dos cursos de graduação em medicina (CF, 22, XXIV).

### III. RAZÕES DE DECIDIR

3. *A gratuidade no ensino público em todos os níveis (básico e superior).* Na linha da orientação consubstanciada na **Súmula Vinculante nº 12/STF**, o ensino público brasileiro organiza-se conforme o princípio da gratuidade **em todos os níveis** — ensino básico e superior (CF, art. 206, IV). **Ressalva jurisprudencial quanto:** (i) aos cursos de pós-graduação (RE 597.854, Rel. Min. Edson Fachin); (ii) às instituições integrantes do Sistema de Ensino do Exército (ADI 5.052, Rel. Min. Edson Fachin); e (iii) às instituições de ensino superior existentes na data da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF, art.

242, *caput*).

4. Reveste-se de plausibilidade jurídica o pedido, pois, no caso, questiona-se a cobrança de mensalidades **em cursos de graduação** (não se trata de pós-graduação), oferecidos **em instituições oficiais** (ensino público), mantidas por **Municípios** e vinculadas ao Sistema de Ensino **Estadual** (não integram o Sistema de Ensino Militar). Ausência de circunstâncias aptas a excepcionar o princípio da gratuidade no ensino público (CF, art. 206, IV).

5. *Requisitos para a criação de instituições de ensino superior municipais.* A atuação dos Municípios na educação superior está sujeita ao cumprimento de **condições especiais** (LDB, art. 11, V): (i) os Municípios somente poderão atuar na educação superior quando estiverem atendidas todas as necessidades de sua área de competência prioritária (creche, pré-escola e ensino fundamental); (ii) é proibida a utilização do percentual constitucionalmente vinculado à educação (CF, art. 212, *caput*) no financiamento das atividades das instituições de ensino superior municipais.

#### IV - DISPOSITIVO

6. Medida liminar **parcialmente deferida.**”

A medida liminar foi parcialmente deferida, nos seguintes termos:

“Ante o exposto, defiro em parte o pedido de medida cautelar, “ad referendum” do Plenário, nos termos do item 151, “c”, da inicial, para determinar a suspensão do ingresso de novos alunos nas instituições municipais que **atuam onerosamente e fora dos limites territoriais do município sede**, até o julgamento de mérito.”

Os recorrentes **buscam esclarecimentos** quanto ao alcance da liminar concedida, considerada a alegada contradição entre os fundamentos jurídicos da decisão embargada e a parte dispositiva.

Afirmam que a monocrática faz referência expressa, em suas razões, à inaplicabilidade do princípio da gratuidade (CF, art. 206, IV) em relação às universidades públicas estaduais e municipais existentes **na data da promulgação** da Constituição Federal de 1988, por força do art. 212, *caput*, das Disposições Constitucionais Gerais.

Essa ressalva, contudo, não teria sido contemplada na parte dispositiva da decisão liminar.

Busca-se, desse modo, esclarecimento quanto ao alcance da liminar em relação às instituições de ensino superior instituídas **antes da data da promulgação** da Constituição de 1988 e àquelas que — conquanto beneficiadas pelo art. 242, *caput*, da CF — mantenham cursos de ensino superior e *campi* **fora da sede** do município de origem.

**Aduzem os embargantes, ainda, que a suspensão de novas matrículas acarretaria o fechamento progressivo dos *campi* e cursos já autorizados e em funcionamento fora do município sede. Em diversos casos — como a UNITAU, a UNIFACEF e a UNIVR, entre outras —, investimentos significativos já foram realizados com aprovação do Conselho Estadual de Educação competente, criando expectativa legítima, baseada no princípio da confiança quanto à regularidade das operações autorizadas.**

Por tais razões, pleiteiam a reconsideração parcial da liminar, para que seja admitido o ingresso de novos alunos nas unidades (*campi*) instaladas e nos cursos oferecidos fora da sede municipal.

Destacados os aspectos essenciais, aprecio o pedido.

Considero assistir razão, em parte, aos embargantes, motivo pelo qual reconsidero parcialmente a liminar anteriormente deferida.

**A EXCEÇÃO CONSTITUCIONAL À GRATUIDADE NO ENSINO SUPERIOR (CF, ART. 242, CAPUT)**

Tive o ensejo de assinalar, ao proferir a liminar, que a norma inscrita no art. 242, *caput*, da CF, afasta o princípio da gratuidade em relação às

universidades públicas estaduais ou municipais existentes **na data da promulgação** da Constituição Federal de 1988:

“Art. 242. O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos.”

Essa questão foi objeto de **específica consideração** na decisão embargada, como demonstra o teor da ementa, da qual extraio o seguinte trecho:

“(…) **III. RAZÕES DE DECIDIR**

3. *A gratuidade no ensino público em todos os níveis (básico e superior).* Na linha da orientação consubstanciada na Súmula Vinculante nº 12/STF, o ensino público brasileiro organiza-se conforme o princípio da gratuidade **em todos os níveis** — ensino básico e superior (CF, art. 206, IV). **Ressalva jurisprudencial quanto:** (i) aos cursos de pós-graduação (RE 597.854, Rel. Min. Edson Fachin); (ii) às instituições integrantes do Sistema de Ensino do Exército (ADI 5.052, Rel. Min. Edson Fachin); e (iii) **às instituições de ensino superior existentes na data da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF, art. 242, caput).**”

A parte dispositiva da decisão faz ressalva quanto às instituições de ensino superior anteriores à ordem constitucional de 1988 quando alude ao pedido formulado na inicial (item “c”), pois a pretensão deduzida pela autora diz respeito especificamente às instituições de ensino superior **criadas após a promulgação da Constituição**, como resulta do teor da petição inicial:

“ .....

b) Liminarmente, *ad referendum* do Tribunal Pleno, nos moldes do art. 5º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, a imediata concessão de medida cautelar, nos termos já especificados no tópico antecedente para determinar, forte no art. 206, IV, da CF, **a suspensão de cobrança de mensalidades pelas Instituições de Ensino Superior Municipais dos cursos criados e implantados após a promulgação da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988;**

c) Liminarmente, *ad referendum* do Tribunal Pleno, nos moldes do art. 5º, §1º, da Lei nº 9.882/1999, a imediata concessão de medida cautelar, **nos termos já especificados no tópico antecedente** para determinar a suspensão do ingresso de alunos em todas as instituições municipais que atuam onerosamente e fora dos limites territoriais do município sede, bem como a notificação dos Conselhos Estaduais de Educação, do Ministério da Educação e das Procuradorias Regionais da República para acompanhar e fiscalizar o cumprimento da medida;”

A cautelar foi deferida, apenas em parte, **nos termos do item “c” dos pedidos**, pois entendeu-se — conforme esclarecido no título anterior deste voto (“Da Liminar”) — que o acolhimento da liminar em toda sua amplitude (com suspensão da cobrança de mensalidades) poderia acarretar danos irreversíveis ao sistema educacional.

#### A LIMITAÇÃO DAS ATIVIDADES EDUCATIVAS À ESFERA MUNICIPAL

Cumprе esclarecer, de outro lado, as razões da restrição das atividades educativas aos limites do território municipal.

É que se fosse possível aos Municípios instituírem entidades de



ensino superior e *campi* **em outras unidades da Federação** (outros Estados ou Municípios), o ente municipal, além de exorbitar o âmbito de suas competências locais (CF, art. 30), **estaria usurpando as atribuições da União e dos Estados-membros** — ao menos em apreciação compatível com um juízo deliberatório.

Com efeito, embora a LDB autorize os Municípios a criarem instituições de ensino superior **em sua sede**, compete aos Estados-membros a organização da educação superior **em âmbito regional** e à União Federal **no plano nacional**.

Nesse sentido, inclusive, **a manifestação do MEC** produzida nestes autos:

“Aliás, um dos indícios de abuso de direito na prática mencionada é que, sendo a instituição vinculada a um município, a prestação de serviços públicas deveria restringir-se ao território a que está vinculado. Questiona-se: qual o interesse público municipal de uma instituição de determinado município em ofertar cursos em outra cidade ou, como mencionado, em outra unidade federativa?”

A única forma de atuação das instituições de ensino superior municipais em outras unidades da Federação — ao menos em juízo de sumária cognição — **consiste na educação à distância (EaD)**, modalidade de ensino que exige credenciamento especial perante o Ministério da Educação (LDB, art. 80, § 1º), não podendo ser autorizado diretamente pelos Estados e Municípios.

Em situação semelhante, o Plenário desta Corte **julgou procedente** ação civil pública ajuizada pela UNIÃO e pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL **objetivando impedir** que UNIVERSIDADE PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ (Universidade do Vale do Aracajú-UVA) **viesse a ministrar cursos de graduação em outra unidade regional da Federação**, no caso o Estado da Paraíba. Entendeu-se que um ente estadual não pode autorizar a criação de cursos de ensino superior e *campi* fora do seu espaço territorial

de competência, cabendo à União Federal, em tal contexto, o credenciamento da instituição de ensino. Eis a ementa do acórdão:

“AGRAVO INTERNO NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONFLITO FEDERATIVO PARCIALMENTE CONFIGURADO. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DESTA CORTE QUE NÃO ALCANÇA A TOTALIDADE DOS PEDIDOS DEDUZIDOS NA INICIAL. INSTITUIÇÃO ESTADUAL PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR. MINISTRAÇÃO DE CURSOS FORA DOS LIMITES GEOGRÁFICOS DO ESTADO PARA O QUAL CREDENCIADA. INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS E REGULAMENTARES, AFERIDOS EM PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS EM TRÂMITE PERANTE AS AUTORIDADES COMPETENTES. ALEGAÇÃO DE FATO NOVO. NÃO CONFIGURAÇÃO. CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE A UVA E A SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA. CELEBRAÇÃO APÓS A PROLAÇÃO DA DECISÃO DE MÉRITO. MOMENTO PROCESSUAL INADEQUADO. VÍCIOS FORMAIS INSANÁVEIS. INOBSERVÂNCIA DO PROCEDIMENTO ESTIPULADO NOS ARTS. 9º E 10 DA RESOLUÇÃO 439/2012 DO CONSELHO DE EDUCAÇÃO DO CEARÁ. FATO NOVO NÃO CONHECIDO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO DE MÉRITO. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A competência originária do Supremo Tribunal Federal disposta no art. 102, I, ‘f’, da Constituição, abrange as causas em que se verifica conflito federativo para além da mera presença dos entes do Estado brasileiro ali mencionados.

2. *In casu*, evidente a caracterização do conflito federativo, na medida em que a hipótese dos autos encarta abalo à organização e ao funcionamento dos Sistemas Nacional e Estaduais de Educação, especificamente no que concerte à

realização de cursos em outro Estado da federação sem anterior autorização ou reconhecimento por órgão da União (o MEC) e em âmbito territorial diverso daquele para o qual inicialmente cadastrada a instituição.

**3. A Lei nº 9.394, de 1996, ao estabelecer diretrizes e bases da educação nacional, atribuiu aos estados a competência para credenciar e autorizar o funcionamento das instituições de ensino superior de seus respectivos sistemas de ensino, sendo-lhes vedado o gerenciamento em relação a instituições de outros estados.**

4. A atuação de universidade estadual cearense fora dos limites geográficos de seu credenciamento é objeto da Resolução nº 439/2012, do Conselho Estadual de Educação do Estado do Ceará, cujo regramento prevê o cumprimento de procedimento administrativo detalhado, em que se evidencie o cumprimento de diversos requisitos e condições pela instituição pretendente e sua parceira, dentre eles a formalização de instrumento convencional, tais como “*convênio ou contrato*”.

5. No caso sub examine, uma instituição de ensino superior criada e mantida pelo Estado do Ceará (UVA), firmou parceria com uma instituição privada de ensino paraibana (UNAVIDA), pelo que vem ministrado cursos de formação superior no estado da Paraíba, sem observância de quaisquer requisitos legais e regulamentares para tanto.

**6. A atuação de uma universidade privada fora dos limites territoriais para o qual credenciada sujeita-se à apreciação e fiscalização das autoridades do sistema federal de ensino vinculadas ao Ministério da Educação, sendo essa atuação impossibilitada exclusivamente por meio de atos bilaterais entre os entes estaduais envolvidos.**

7. A análise dos pedidos relativos à anulação dos convênios firmados entre as rés, bem como dos diplomas e certificados expedidos desde o início da parceria ora considerada irregular, assim como o pedido de ressarcimento aos alunos das despesas ocasionadas em virtude do

oferecimento irregular de cursos, descarta a competência originária desta Corte prevista no artigo 102, I, f, da Constituição Federal, diante da ausência de situação que abale a harmonia do pacto federativo.

8. Agravo interno a que se nega provimento.

(ACO 1903 ED-terceiros-AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 27-03-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-089 DIVULG 14-04-2020 PUBLIC 15-04-2020)

Esse mesmo entendimento **foi reafirmado** no julgamento plenário da ACO 1.197, no qual enfatizou-se a impossibilidade de as instituições de ensino superior **vinculadas ao sistema de ensino estadual** atuarem fora da unidade da Federação onde estão credenciadas. Veja-se:

EMENTA: AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR ESTADUAL. OFERTA DE CURSOS EM OUTRO ESTADO POR MEIO DE CONVÊNIO. AUTORIZAÇÃO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. AUSÊNCIA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Competência desta Corte para processar e julgar a presente ação, tendo em vista que a matéria controvertida insere-se no rol daquelas aptas a caracterizar conflito federativo, diante do debate acerca da competência federal ou estadual para credenciar e autorizar funcionamento de curso de nível superior de entidade estadual de ensino em outra Unidade da Federação, ou seja, há litígio acerca de divisão constitucional de competência entre a União e Estado-membro, que atrai a competência originária do STF (CF, art. 102, I, f).

**2. Os estados não possuem competência para credenciar e autorizar o funcionamento de instituição de ensino superior oriunda de outra unidade da federação para atuar em seu território.**

3. À luz do que dispõe o art. 10 da Lei de Diretrizes

Básicas da Educação, compete aos Estados organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino.

4. A única forma prevista em lei para que uma instituição de ensino superior estadual ofereça cursos em outro Estado é a modalidade de ensino à distância, na forma do art. 80 da Lei 9.394/1996, o que requer credenciamento por parte da União. 5. Ação Cível Originária que se julga procedente.

(ACO 1197, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 25-04-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-05-2023 PUBLIC 08-05-2023)

Parece-me que mesmo raciocínio jurídico deveria ser aplicado em relação aos Municípios, pois se nem o sistema de educação mais abrangente (estadual) possui competência para criar, autorizar ou reconhecer cursos de ensino superior **fora do âmbito sua competência territorial**, muito menos os Municípios poderão exorbitar sua esfera espacial, atuando como se fossem universidades estaduais ou federais.

Desse modo, a competência dos Municípios para instituírem faculdades, centros universitários e universidades, assim como criarem novos cursos e ampliarem o número de vagas deve ser exercido nos limites do território municipal, salvo autorização específica da União Federal, por meio do Ministério da Educação.

#### PERIGO DE IRREVERSIBILIDADE DOS EFEITOS DA LIMINAR

Não obstante tais razões, revestidas de densa plausibilidade jurídica, observo que a suspensão do ingresso de novos alunos em faculdades, centros universitários e demais estabelecimentos educacionais (*campi*) **já instalados e em pleno funcionamento** fora da sede do município de origem, poderia colocar em risco a sustentabilidade desses estabelecimentos de educação superior e prejudicar a continuidade da prestação de serviço público essencial à população, especialmente ao

corpo docente e discente das instituições de ensino superior afetadas.

Desse modo, e reiterando a finalidade de evitar danos irreparáveis ao sistema educacional, com eventual desequilíbrio financeiro, notadamente em relação ao nível superior, impõe-se reconsiderar o alcance da liminar anteriormente deferida, **de modo a evitar prejuízos a situações atualmente existentes**, constituídas com base na boa-fé dos destinatários dos serviços educacionais questionados e na confiança dos gestores das instituições de ensino na legalidade e legitimidade dos atos da Administração Pública, em especial dos Conselhos Estaduais de Educação.

#### DISPOSITIVO

Ante o exposto, **reconsidero em parte** a decisão embargada, para **afastar a suspensão** do ingresso de novos alunos nas instituições de ensino superior municipais — de modo a preservar a sustentabilidade financeira das unidades (*campi*) e cursos **em atividade** —, desde que vinculados a entidades educacionais instituídas antes da data da promulgação da Constituição de 1988 (CF, art. 242, *caput*).

Fica temporariamente autorizada, portanto — nos estabelecimentos de ensino beneficiados pelo art. 242, *caput*, da Constituição —, a realização de novas matrículas nos cursos e unidades (*campi*), que estejam efetivamente já em funcionamento, situados dentro ou fora do Município sede, inclusive a cobrança de mensalidades. **Contudo, fica vedada** a criação, autorização e reconhecimento de **novos** cursos e/ou *campi* **fora da sede** do Município de origem. Cursos já criados, mas que não estejam funcionando **efetivamente** fora da sede municipal, não podem iniciar suas atividades. Estas vedações se aplicam às instituições municipais criadas **após** a Constituição de 1988, sendo que estas não podem cobrar mensalidades.

Acresço na decisão, visando à melhor elucidação dos aspectos fáticos, a determinação de que seja oficiado ao Exmo. Ministro da

**ADPF 1247 MC-ED / DF**

Educação, para que forneça as informações e pareceres técnicos cabíveis sobre os temas ora controvertidos.

Publique-se.

Brasília, 15 de setembro de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

*Documento assinado digitalmente*