

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

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

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**.

DECISÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida liminar, ajuizada pela ASSOCIAÇÃO DOS MANTENEDORES INDEPENDENTES EDUCADORES DO ENSINO SUPERIOR (AMIES) contra a **criação, autorização e reconhecimento** de instituições de ensino superior municipais, alegadamente realizados com transgressão ao regramento federal e violação do princípio da gratuidade do ensino público.

Sustenta-se, em síntese, que diversos municípios estariam criando Instituições de Ensino Superior **de perfil híbrido**, caracterizadas pela incorporação de elementos do setor público (recursos orçamentários, imunidade tributária, regulação especial) e do setor privado (cobrança de mensalidades e disputa de mercados), **com violação das normas do Sistema Federal de Ensino**.

De outro lado, afirma-se que todas as Instituições de Ensino Superior mantidas por recursos privados deveriam estar sujeitas às normas do Sistema Federal de Ensino organizado pela União, com fiscalização direta pelo MEC (LDB, art. 16, II).

Alega-se, no entanto, a ocorrência de burla ao Sistema de Ensino Federal, pois as universidades públicas criadas por entes municipais, **mesmo recebendo recursos privados**, estariam operando à revelia da autoridade fiscalizadora federal (MEC), com o beneplácito dos órgãos do Sistema de Ensino Estadual (Conselhos Estaduais de Educação).

Assevera-se que os Municípios teriam criado Instituições de Ensino **formalmente constituídas como universidades públicas**, mas que, na realidade, **operam como verdadeiras instituições de ensino privadas**, mediante cobrança de mensalidades e disputa de mercados fora do território municipal.

Sustenta-se, ainda, que novos cursos de medicina estariam sendo criados pelas entidades municipais sem observância das diretrizes do Programa Mais Médicos e da sistemática do chamamento público (Lei nº 12.871/2013), com transgressão aos parâmetros firmados por esta Corte no julgamento da ADC 81, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 02.10.2023.

Argui-se a **inconstitucionalidade formal** da prática institucional atribuída aos Municípios e suas universidades públicas, por transgredir as normas gerais e regulamentares editadas pela União no exercício de sua competência legislativa privativa para disciplinar as diretrizes e bases da educação (CF, art. 22, XXIV).

Sob o prisma material, aponta-se a violação do princípio da gratuidade do ensino público (CF, art. 206, IV) e dos parâmetros fixados

por esta Corte para a criação de cursos ou ampliação de vagas de graduação em medicina, conforme decidido na ADC nº 81, Rel. Min. Gilmar Mendes.

Requer-se a concessão de medida liminar formulada nos seguintes termos:

“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;”

No mérito, requer-se a procedência do pedido, para que se “*confirme as medidas cautelares concedidas e suspenda em definitivo a cobrança de mensalidades de cursos criados após a promulgação da Constituição Federal bem como a atuação das instituições de ensino superior municipais fora do município sede*”.

Pleiteia-se, ainda, a fixação da seguinte tese jurídica: “*é inconstitucional a exploração onerosa, fora do município-sede e sem interesse público local definido de cursos de graduação na área da saúde, especialmente cursos de graduação em medicina, por Instituições de Ensino Superior*

municipais reguladas pelo Sistema Estadual de Ensino”.

Relatados os aspectos essenciais da controvérsia, aprecio a admissibilidade do pedido.

I - QUESTÕES PRELIMINARES

LEGITIMIDADE ATIVA

Reconheço a legitimidade ativa “*ad causam*” da AMIES, como entidade de classe de âmbito nacional (CF, art. 103, IX). A autora comprovou não apenas o preenchimento do **requisito objetivo** da espacialidade (presença em, pelo menos, nove Estados da Federação), como também a existência de **pertinência subjetiva** entre o objeto da demanda e suas finalidades institucionais (pertinência temática).

PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

A arguição de descumprimento tem como finalidade **evitar o risco de dano** ou **reparar a lesão** a preceito constitucional fundamental resultante de comportamento ativo ou omissivo dos órgãos e entidades do Poder Público (CF, art. 102, § 1º; Lei nº 9.882/99, art. 1º).

É preciso enfatizar, contudo, que o uso da arguição de descumprimento está sujeito à observância da **cláusula de subsidiariedade** (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que o emprego da ADPF somente se justifica quando não houver qualquer outro meio processual disponível, capaz de resolver — **de maneira ampla, geral e imediata** — a controvérsia constitucional envolvendo situação de risco de dano ou de perigo de lesão a preceito fundamental (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 07.12.2005).

No caso, não há qualquer outro meio processual apto a solucionar a controvérsia de maneira **abrangente, célere e uniforme**.

Com efeito, existem universidades públicas municipais instaladas e

em funcionamento em todas as regiões do País. Os preceitos fundamentais em disputa estariam sujeitos a grave risco de lesão, caso se mostrasse necessário impugnar, de maneira fragmentada, cada ato singular de criação, reconhecimento ou autorização de funcionamento de instituição de ensino superior. Somente por meio do emprego da arguição de descumprimento de preceito fundamental a requerente terá acesso a instrumento processual capaz de solucionar — de maneira ampla, geral e imediata — a controvérsia constitucional posta.

ATOS DO PODER PÚBLICO

Cabe analisar, ainda em caráter preliminar, se a prática institucional atribuída aos Municípios brasileiros é capaz de subsumir-se à noção de “*atos do Poder Público*” (Lei nº 9.882/99, art. 1º, *caput*).

A arguição de descumprimento de preceito fundamental — assim como as demais ações de controle concentrado de constitucionalidade — dá ensejo à instauração de um processo de natureza objetiva, cujo objeto recai, sempre, **sobre atos estatais dotados de coeficiente de normatividade** (abstração, generalidade e impessoalidade).

Isso não significa, contudo, que o objeto da arguição de descumprimento restrinja-se apenas às leis e atos normativos. Na realidade, em diversos precedentes, o Plenário desta Corte tem enfatizado que a discussão em torno de **práticas institucionais e padrões comportamentais** imputáveis aos Poderes Públicos **pode adquirir perfil objetivo** quando, transcendendo questões individuais, ostentar os atributos da **generalidade, impessoalidade e abstração**. Nesse sentido:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. “ORÇAMENTO SECRETO”. DESPESAS PÚBLICAS RESULTANTES DE NEGOCIAÇÕES OCULTAS ENTRE O EXECUTIVO E SUA BASE PARLAMENTAR DE APOIO NO CONGRESSO. EMENDAS DO RELATOR (CLASSIFICADAS PELO IDENTIFICADOR ORÇAMENTÁRIO RP

9). CONSTATAÇÃO OBJETIVA DA OCORRÊNCIA DE EFETIVA TRANSGRESSÃO AOS POSTULADOS REPUBLICANOS DA TRANSPARÊNCIA, DA PUBLICIDADE E DA IMPESSOALIDADE NO ÂMBITO DA GESTÃO ESTATAL DOS RECURSOS PÚBLICOS, ASSIM COMO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E DA RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL.

1. As **práticas institucionais e padrões de comportamento** verificáveis objetivamente na esfera dos Poderes Públicos traduzem formas de atuação estatal subsumíveis à noção jurídica de **atos de poder** (Lei nº 9.882/99, art. 1º, caput).
Precedentes.

.....
(ADPF 850, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 19-12-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023)

É exatamente o que ocorre na espécie, pois não se discutem interesses concretos e específicos. Questiona-se, à luz do princípio da gratuidade do ensino público (CF, art. 206, IV) e das diretrizes e bases da educação superior (CF, arts. 22, XXIV; e 221, § 1º), quais seriam os limites a que estão sujeitos os Municípios brasileiros no tocante à criação e à gestão de instituições de ensino superior.

Considero plenamente caracterizada, portanto, situação apta a configurar controvérsia envolvendo atos do Poder Público.

Presentes, desse modo, os requisitos de admissibilidade, aprecio a pretensão cautelar.

II - A CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL

A controvérsia posta cinge-se a saber se as universidades públicas municipais estão sujeitas às normas vinculadas ao Sistema Federal de Ensino e se essas instituições de ensino superior podem cobrar mensalidades.

GRATUIDADE NO ENSINO PÚBLICO

Na ordem constitucional brasileira, o **direito à educação** compõe o rol dos direitos fundamentais na condição de direito social (CF, art. 6º, *caput*), além de integrar a estrutura da organização social como “*direito de todos e dever do Estado e da família*” (CF, art. 205, *caput*).

O dever do Estado com a educação é efetivado por meio do **ensino público**, estruturado em dois níveis — a **educação básica** (creche, pré-escola, ensino fundamental e ensino médio) e o **ensino superior** —, ambos informados pelo princípio da gratuidade (CF, art. 206, IV).

A **gratuidade** no ensino público em toda sua extensão (educação básica e superior) constitui, segundo José Afonso da Silva, “*velha tradição do sistema educacional brasileiro*” (“Curso de Direito Constitucional Positivo”, 19º ed., Malheiros, p. 816). Enquanto no ensino superior a gratuidade compreende a isenção de taxas e de mensalidades, na educação básica alcança inclusive a prestação de auxílio material ao educando, “*por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde*” (CF, art. 208, VII).

A jurisprudência constitucional desta Corte atribui ao citado princípio dimensão ampla, não encontrando limitação no tocante aos distintos graus de formação acadêmica (educação básica ou superior). Assim decidiu esta Corte no julgamento **do Tema nº 40/RG** (“*Cobrança de taxa de matrícula em universidades públicas*”), no qual refutada a ideia de que a gratuidade compreenderia apenas o ensino básico. Restou consignado no voto do Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, que o disposto no art. 206, IV, da CF “*assinala ao Estado a obrigação de manter uma estrutura institucional que permita ao cidadão comum, tenha ou não recursos financeiros, o acesso ao ensino superior, em seus vários níveis*”. Eis a ementa do acórdão:

“EMENTA: ADMINISTRATIVO. ENSINO SUPERIOR.

ESTABELECIMENTO OFICIAL. COBRANÇA DE TAXA DE MATRÍCULA. INADMISSIBILIDADE. EXAÇÃO JULGADA INCONSTITUCIONAL.

I - A cobrança de matrícula como requisito para que o estudante possa cursar universidade federal viola o art. 206, IV, da Constituição.

II - Embora configure ato burocrático, a matrícula constitui formalidade essencial para que o aluno tenha acesso à educação superior.

III - As disposições normativas que integram a Seção I, do Capítulo III, do Título VIII, da Carta Magna devem ser interpretadas à dos princípios explicitados no art. 205, que configuram o núcleo axiológico que norteia o sistema de ensino brasileiro.”

(RE 500171, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 13-08-2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-202 DIVULG 23-10-2008 PUBLIC 24-10-2008 EMENT VOL-02338-05 PP-01014 LEXSTF v. 30, n. 360, 2008, p. 174-198)

Com base na tese fixada naquele julgamento, foi editada a **Súmula Vinculante nº 12/STF**, com o seguinte teor:

Súmula vinculante 12 — A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal.

Esse entendimento foi reafirmado em situações semelhantes, nas quais esta Corte invalidou a **taxa de expedição de diploma em universidades públicas** (RE 597.872-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 03.6.2014), a **cobrança de alimentação e alojamento** dos discentes em universidades públicas (ARE 1.016.263-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, j. 11.10.2019) e a **taxa de inscrição em vestibular seriado** — forma

alternativa de ingresso no ensino superior no qual as provas são aplicadas ao final de cada ano letivo (AI 748.944-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 05.8.2014).

Houve casos, no entanto, em que o Plenário reconheceu limites ao alcance do princípio da gratuidade, como no julgamento do Tema nº 535/RG, envolvendo os **cursos de pós-graduação** . Segundo o entendimento vencedor, a universidade pública desenvolve atividades de ensino, pesquisa e extensão (CF, art. 207), sendo que a gratuidade contempla apenas o ensino (graduação) e não as atividades de extensão (pós-graduação). Transcrevo a ementa:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. COBRANÇA DE MENSALIDADE EM CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU POR INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO. CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO. POSSIBILIDADE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA GRATUIDADE DO ENSINO EM ESTABELECIMENTOS OFICIAIS. INOCORRÊNCIA.

1. A garantia constitucional da gratuidade de ensino não obsta a cobrança, por universidades públicas, de mensalidade em curso de especialização.

2. Recurso extraordinário a que se dá provimento.

(RE 597854, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 26-04-2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-214 DIVULG 20-09-2017 PUBLIC 21-09-2017)

Na ocasião, restou fixada a seguinte tese jurídica:

Tema nº 535/RG — A garantia constitucional da gratuidade de ensino não obsta a cobrança por universidades públicas de mensalidade em cursos de especialização.

Sob outra perspectiva, o Plenário também afastou a incidência do princípio da gratuidade no tocante às **escolas militares**. Enfatizou-se que a gratuidade diz respeito aos sistemas de ensino comum (federal, estadual e municipal), **não alcançando o ensino militar, regulado por lei específica**, pois a educação ministrada no Sistema de Ensino do Exército, embora com equivalência ao ensino comum, destina-se precipuamente à formação de quadros dentro das Forças Armadas (Lei nº 9.786/1999, art. 1º) e não se submete aos princípios da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96). Veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
DIREITO CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO NACIONAL.
SISTEMA DE ENSINO DO EXÉRCITO. COLÉGIOS
MILITARES. ORGANIZAÇÃO MILITAR.
ESTABELECIMENTO OFICIAL DE ENSINO. GRATUIDADE.
DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO. ENSINO
BÁSICO. QUOTA MENSAL ESCOLAR. REGIME JURÍDICO.
LEI 9.786/1999. PORTARIA 42/2008 DO COMANDANTE DO
EXÉRCITO. REGULAMENTO DOS COLÉGIOS MILITARES.

1. A presente ação direta de inconstitucionalidade é plenamente cognoscível, tendo em conta que eventual extrapolação de competência regulamentar caracteriza objeto de ação direta na condição de decreto autônomo impugnável por via do controle abstrato de constitucionalidade, ao supostamente instituir tributo mediante ato infralegal. Precedentes.

2. Os Colégios Militares, integrantes do Sistema de Ensino do Exército e instituição secular da vida social brasileira, possuem peculiaridades aptas a diferenciá-los dos estabelecimentos oficiais de ensino e qualificá-los como instituições educacionais *sui generis*, por razões éticas, fiscais, legais e institucionais.

3. A quota mensal escolar nos Colégios Militares não

representa ofensa à regra constitucional de gratuidade do ensino público, uma vez que não há ofensa concreta ou potencial ao núcleo de intangibilidade do direito fundamental à educação. Precedente.

4. A contribuição dos alunos para o custeio das atividades do Sistema Colégio Militar do Brasil não possui natureza tributária, tendo em conta a facultatividade do ingresso ao Sistema de Ensino do Exército, segundo critérios meritocráticos, assim como a natureza contratual do vínculo jurídico formado.

5. Ação direta de inconstitucionalidade a que se nega procedência.

(ADI 5082, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 24-10-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 01-04-2020 PUBLIC 02-04-2020)

Junta-se a essas exceções, por último, a hipótese prevista no art. 242, *caput*, da Constituição, que expressamente 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.”

Assim, o ensino público brasileiro organiza-se conforme o princípio da gratuidade **em todos os níveis** — ensino básico e superior (CF, art. 206, IV) —, **ressalvadas as seguintes exceções**: (i) as instituições integrantes do Sistema de Ensino do Exército (ADI 5.052, Rel. Min. Edson Fachin); (ii) os cursos de pós-graduação (RE 597.854, Rel. Min. Edson Fachin); e (iii) as instituições de ensino superior existentes na data da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF, art. 242, *caput*).

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).

Presente esse quadro, **a única possibilidade de cobrança de mensalidades** resultaria da aplicação da cláusula prevista no art. 242, *caput*, das Disposições Constitucionais Gerais, segundo a qual não se aplica o princípio da gratuidade no ensino público (CF, art. 206, IV) às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação da Constituição.

Em consulta à plataforma digital e-MEC, constatei que o Censo da Educação Superior 2023 registrou a presença de **57 (cinquenta e sete) Instituições de Ensino Superior municipais** (divididas entre 06 universidades; 07 centros universitários; e 44 faculdades), totalizando em conjunto **678 cursos de graduação** em diversas áreas.

Em pesquisa publicada pela Revista de Financiamento da Educação (FINEDUCA, v. 13, n. 15, 2023), tendo por objeto o mapeamento das Instituições de Educação Superior Municipais no Brasil (IMES), foram identificadas até 70 IMES, distribuídas por 58 municípios. O estudo classificou as instituições de ensino de acordo com **a data da criação**, conforme o quadro abaixo:

Quadro 2: Período de criação das IES Municipais ¹		
Década	Quantidade	UF
1950	2	SP
1960	15	SP, PE e SC
1970	18	SP, PR, PE, RJ, GO e ES
1980	12	TO, PE, SP e GO

¹ Fonte: Cristina Helena Almeida de Carvalho, Ivete Maria Barbosa Madeira Campos, Sueli Mamede Lobo Ferreira, “Instituições de Educação Superior Municipais (IMES): mapeamento, vinculação de recursos e disponibilidade orçamentária”. FINEDUCA — Revista de Financiamento da Educação. Vol. 13/2023, n. 15, 2023.

1990	6	PE, SP, TO e RJ
2000	15	SP, RJ, TO, SC e PE
2010	2	PR e SP

Observa-se que a maioria das IMES foi criada antes de 1988 (68%), o que, aparentemente, legitimaria a cobrança de mensalidades com base no art. 242, *caput*, da Constituição.

No entanto, parcela significativa das IMES (23 unidades), criadas a partir da década de 90, **estariam cobrando mensalidades**, em possível transgressão ao princípio da gratuidade do ensino público.

Esses dados, extraídos de fontes oficiais, conferem grande plausibilidade jurídica à alegação de existência de desrespeito aos princípios regentes da educação nacional, especialmente da gratuidade do ensino (CF, art. 206, IV).

A PROIBIÇÃO DO FINANCIAMENTO DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR MUNICIPAIS COM RECURSOS DESTINADOS À UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO BÁSICO

Mesmo se fosse possível custear essas instituições de ensino (IMES) exclusivamente com recursos públicos municipais — sem nenhum custo adicional para os estudantes —, ainda assim a atuação dos Municípios na educação superior somente se legitimaria quando satisfeitas as necessidades da sua **área prioritária de educação** (creches, pré-escola e ensino fundamental).

Isso porque a educação nacional está estruturada com base no princípio da cooperação entre os **sistemas de ensino federal, estadual e municipal** (CF, art. 211).

Essa estrutura cooperativa organiza-se por meio da **definição de prioridades** em cada nível da Federação, incumbindo aos Municípios a atuação prioritária sobre **o ensino infantil (creche e pré-escola) e fundamental** (CF, art. 211, § 2º), aos Estados e ao Distrito Federal a

primazia sobre o ensino fundamental e médio (CF, art. 211, § 3º) e à União Federal a preponderância sobre a estruturação do ensino superior.

A preponderância não importa exclusividade, de modo que todos os entes da Federação podem atuar supletivamente na área prioritária dos demais. Assim, embora a educação básica seja a atribuição prioritária dos sistemas de ensino estadual e municipal, **nada impede** que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **criem e mantenham** suas próprias Instituições de Ensino Superior (IMES).

Contudo, **os entes municipais sujeitam-se ao cumprimento de condições especiais**, indispensáveis à legitimação de sua atuação na educação superior, quais sejam: (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. Veja-se:

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

“Art. 11. Os **Municípios** incumbir-se-ão de:

.....

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, **permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.**”

As condicionantes especiais tem por fim assegurar que a intervenção municipal no campo da educação superior ocorrerá em consonância com a ordenação do regime cooperativo estruturado no plano constitucional (CF, art. 211) e sem a utilização de receitas constitucionalmente

vinculadas ao desenvolvimento da educação básica (CF, art. 212).

Considero presente, também por essas razões, a plausibilidade do pedido, pois a possível transgressão, no plano municipal, às normas estruturantes da organização e financiamento da educação nacional pode comprometer a plena efetividade da política educacional voltada à educação infantil e básica.

DA LIMINAR

Delimitados os fundamentos de Direito aptos ao deferimento da liminar, realço que a estatura dos direitos constitucionais em jogo indica a urgência da medida a fim de evitar danos irreparáveis ao sistema educacional, em todos os níveis. Contudo, por outro lado, a providência de urgência não pode implicar prejuízos a situações atualmente existentes, alcançando uma grande quantidade de destinatários dos serviços educacionais ora questionados.

DISPOSITIVO

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.

Em consequência,

(a) solicitem-se informações **ao Ministério** da Educação, **aos Conselhos de Educação dos Estados** de São Paulo e Goiás e **aos Municípios** de Taubaté/SP, Mineiros/GO e Rio Verde/GO, no prazo comum de 10 (dez) dias;

(b) em seguida, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, para manifestação.

ADPF 1247 MC / DF

Publique-se.

Brasília, 28 de agosto de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente