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 TAUBATÉ
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
AM. CURIAE.	: MUNICIPIO DE CARAGUATATUBA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DAS INSTITUICOES MUNICIPAIS DE ENSINO SUPERIOR - ANIMES
ADV.(A/S)	: MARILDA DE PAULA SILVEIRA
ADV.(A/S)	: RAFAEL DA SILVA ALVIM
ADV.(A/S)	: FLAVIO HENRIQUE UNES PEREIRA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENS SUPERIOR
ADV.(A/S)	: DANIEL CAVALCANTI SILVA

VOTO

O SENHOR MINISTRO **FLÁVIO DINO** (RELATOR): Discute-se, nesta arguição, se as instituições de ensino superior municipais beneficiadas pelo art. 242 da Constituição podem instalar campi e oferecer cursos presenciais de graduação **fora do território do Município instituidor**, bem como **a qual sistema de ensino — federal ou estadual — compete**

fiscalizar essas instituições.

Nos registros da plataforma e-MEC constam 66 (sessenta e seis) instituições de ensino superior mantidas por Municípios, das quais 32 (trinta e duas) estão classificadas na categoria especial, que compreende as instituições alcançadas pela ressalva do art. 242 da Constituição. Desse conjunto, pelo menos 7 (sete) se encontram na situação examinada nestes autos: **mantêm campi fora do território do ente instituidor**, **autorizados diretamente pelo respectivo Conselho Estadual de Educação**, **sem intervenção federal**. São cinco universidades — a Universidade de Rio Verde (UniRV), a Universidade de Taubaté (UNITAU), a Universidade de Gurupi (UNIRG), a Universidade Regional de Blumenau (FURB) e a Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS) — e dois centros de ensino superior: o Centro Universitário de Mineiros (UNIFIMES) e o Centro de Ensino Superior do Vale do São Francisco (CESVASF).

A controvérsia envolve três questões: (***i***) saber se a prerrogativa assegurada pelo art. 242 da Constituição abrange a criação de novos cursos e a expansão das instituições após 5 de outubro de 1988; (***ii***) saber se essas instituições podem instalar campi e oferecer cursos fora do território do Município instituidor; e (iii) em caso afirmativo, definir o sistema de ensino competente para autorizar e regular essa atuação (federal ou estadual) e a incidência das normas federais aplicáveis aos cursos de Medicina, especialmente do chamamento público previsto na Lei nº 12.871/2013.

I — QUESTÕES PRELIMINARES

1. Representação processual

A jurisprudência desta Corte exige, nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, procuração com poderes específicos para impugnar o ato normativo questionado. A irregularidade, contudo, pode ser sanada (ADI 2.187-QO, Rel. Min. Octávio Gallotti; ADI 6.051,

Rel. Min. Cármen Lúcia). No caso, após ser intimada, a autora apresentou novo instrumento de mandato. Está, portanto, regularizada a representação processual.

2. Legitimidade ativa

Mantenho o reconhecimento da legitimidade ativa da autora, já assentado na decisão cautelar. A AMIES enquadra-se no conceito de entidade de classe de âmbito nacional previsto no art. 103, IX, da Constituição. Comprovou representação em pelo menos 09 (nove) Estados da Federação e pertinência temática entre o objeto da ação e suas finalidades institucionais.

O Município de Taubaté sustenta que a autora representa apenas parcela da categoria, por não congregar instituições públicas de ensino superior. **A alegação não procede**.

Os precedentes invocados dizem respeito a associações que representam apenas parte de determinada categoria profissional, como os magistrados estaduais, sem abranger os demais integrantes da categoria. **A situação dos autos é distinta**. A categoria representada pela AMIES é definida pela atividade econômica de manutenção privada de instituições de ensino superior. As instituições públicas, por não integrarem esse segmento, não precisam estar representadas pela associação para que se reconheça sua legitimidade ativa.

Rejeito, assim, a preliminar de ilegitimidade ativa.

3. Subsidiariedade e ato do Poder Público

Ratifico os fundamentos da cautelar. A arguição atende ao requisito da **subsidiariedade** (Lei nº 9.882/1999, art. 4º, § 1º). Não há outro meio processual capaz de resolver a controvérsia de forma **ampla**, **geral** e **imediata**, conforme o critério estabelecido na ADPF 33 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 07.12.2005). A existência de instituições municipais de

ensino superior em todas as regiões do País evidencia que a impugnação individualizada de atos de credenciamento e autorização não seria suficiente para assegurar a proteção dos preceitos constitucionais invocados, havendo, outrossim, o risco de decisões contraditórias.

Também está caracterizada a presença de *"atos do Poder Público"* (Lei nº 9.882/99, art. 1º, *caput*). Como reconhecido na ADPF 850 (Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. 19.12.2022), **práticas institucionais objetivamente verificáveis** podem constituir atos de poder sujeitos ao controle por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental. A controvérsia não se limita a interesses concretos ou a atos administrativos isolados. Discute-se a extensão da competência dos Municípios para criar e manter instituições de ensino superior, à luz dos limites constitucionais aplicáveis.

Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

II — MÉRITO

1. 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 princípio em questão 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 *lato sensu*** (**especialização**). Assentou-se, na ocasião, que a garantia da gratuidade não impede a cobrança de mensalidades em cursos de especialização oferecidos por universidades públicas. 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 ESTABALECIMENTOS 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 a algumas 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 5.082, Rel. Min. Edson Fachin); (***ii***) os cursos de pós-graduação *lato sensu* (RE 597.854, Rel. Min. Edson Fachin); e (***iii***) as instituições de ensino superior estaduais ou municipais existentes na data da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF, art. 242, *caput*).

A exceção do art. 242 da Constituição tem **requisitos cumulativos**. A instituição deve ser **oficial** e ter sido criada por **lei estadual ou municipal**, deve existir **na data da promulgação** da Constituição e **não pode ser total ou preponderantemente mantida com recursos públicos**.

Trata-se de norma de **exceção**. Ao editá-la, o constituinte preservou **situações consolidadas** na data da promulgação: instituições oficiais criadas por Estados e Municípios que se financiavam, **desde a origem**, com a contraprestação paga pelos estudantes. Não instituiu, contudo, regime paralelo ao das instituições públicas e privadas, nem liberou essas entidades dos limites constitucionais a que estão sujeitos os entes que as criaram.

É nesse quadro que se situa a controvérsia. As instituições cujos atos são questionados nestes autos cobram mensalidades com fundamento no art. 242 da Constituição. Cumpre definir, de início, se essa prerrogativa

alcança os cursos por elas criados após a promulgação da Constituição.

2. O ALCANCE DO ART. 242 QUANTO AOS CURSOS CRIADOS APÓS 1988

A autora sustenta que a prerrogativa do art. 242 da Constituição deve ser interpretada restritivamente, de modo a preservar apenas os limites de atuação existentes na data da promulgação. **As instituições especiais poderiam cobrar mensalidades somente nos cursos que já ofereciam em 5 de outubro de 1988**. Os cursos criados posteriormente, em especial os de Medicina, estariam necessariamente submetidos à gratuidade. Daí o pedido de suspensão definitiva da cobrança de mensalidades nos cursos criados após a promulgação da Constituição.

A tese não encontra apoio no texto constitucional.

O art. 242 refere-se às *"instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição"*. **O marco temporal qualifica a instituição, e não os cursos que ela oferecia naquele momento**. A Constituição exige que a entidade existisse em 5 de outubro de 1988. **Não exige que sua atividade permaneça congelada no estado em que então se encontrava**.

A interpretação restritiva própria das normas de exceção recai sobre os requisitos do art. 242, e não sobre a atividade da instituição que os preenche. Restringir a prerrogativa aos cursos existentes em 1988 equivaleria a acrescentar à norma constitucional requisito que ela não contém.

A prerrogativa do art. 242 da Constituição não está limitada, portanto, ao retrato institucional da universidade na data da promulgação. Uma universidade não é estrutura estática. Cresce, avança sobre novas áreas do conhecimento e transforma-se para responder às demandas da sociedade. É da própria natureza da instituição universitária, que a Constituição associa à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e à autonomia didático-científica (CF, art. 207), atualizar seus cursos e criar outros. Restringir a exceção constitucional ao

cenário de 1988 significaria aprisionar a instituição em um momento pretérito, tolhendo sua expansão e impedindo sua atualização e a concretização de sua missão.

Isso não significa que a criação de novos cursos pelas instituições especiais esteja livre de controle. **A prerrogativa do art. 242 diz respeito exclusivamente ao regime de financiamento da instituição. Não a dispensa da regulação a que se submetem as demais instituições de ensino superior, nem a autoriza a atuar além dos limites territoriais do ente que a instituiu**. No território do Município instituidor, a criação de cursos submete-se ao sistema estadual de ensino. Tratando-se de Medicina, o sistema estadual deve adotar os critérios definidos pela União (LDB, art. 46, § 5º). Fora desse território, aplica-se o regime examinado nas seções seguintes.

Desse modo, a instituição abrangida pelo art. 242 da Constituição pode criar novos cursos e cobrar mensalidades em todos eles, observados os limites territoriais e regulatórios fixados neste voto. Rejeito o pedido de suspensão da cobrança de mensalidades nos cursos criados após a promulgação da Constituição, em razão da incidência da específica autorização constitucional.

3. LIMITE TERRITORIAL DA ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS DE ENSINO SUPERIOR

Resolvida a primeira questão, passo à segunda: saber se o Município, por meio da instituição de ensino superior que instituiu, pode instalar campi e oferecer cursos presenciais fora de seu território, **mediante autorização do sistema estadual de ensino**.

A resposta, a meu juízo, é negativa.

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**.

A manifestação do MEC produzida nestes autos questiona, inclusive, a existência de interesse municipal nessa expansão:

> "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?"

Não penso que o interesse municipal esteja ausente. O interesse municipal (art. 30, I, CF) na universidade pública criada pelo ente local não se esgota nas fronteiras do município instituidor, pois a universidade é uma estrutura dinâmica cujo desenvolvimento institucional e fortalecimento acadêmico passam, muitas vezes, pela sua expansão territorial. Ao atuar fora de seus limites originais, a instituição diversifica seus ambientes de pesquisa e ensino, conectando-se a novas demandas econômicas, sociais e ambientais. Essa projeção regional oxigena a produção científica com dados e problemas práticos diversificados, atrai novos talentos docentes e discentes e qualifica a formação profissional por meio de atividades de extensão e estágios mais abrangentes.

Dessa forma, a expansão extraterritorial constitui etapa legítima de crescimento que retroalimenta o prestígio, a capacidade técnica e a sustentabilidade da própria universidade municipal. O Município instituidor mantém interesse direto nesse processo, pois o fortalecimento do potencial acadêmico da instituição repercute positivamente na sua projeção institucional, na captação de recursos e parcerias regionais e na excelência do serviço público de ensino superior por ele fomentado.

O interesse, contudo, não se confunde com a competência. O Município tem interesse, por exemplo, na arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), mas isso não lhe confere competência para instituí-lo, pois a competência tributária é atribuída à União (CF, art.

153, VI). **Da mesma forma, o interesse na expansão da universidade legitima o Município a pretendê-la, mas não lhe confere competência para autorizá-la**. O interesse local, regra geral de repartição de competências (CF, art. 30, I), não prevalece sobre a disciplina específica da educação superior, em que a Constituição reserva à União as diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV).

A única forma de atuação das instituições de ensino superior municipais em outras unidades da Federação, **prevista em lei**, 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**.

A competência do Município, na estrutura federativa desenhada pela Constituição de 1988, define-se pelo interesse local (CF, art. 30, I) e exerce-se, por natureza, no território do ente. **É nesse âmbito que a instituição municipal integra o sistema estadual de ensino. A atuação fora dele (do Município) ultrapassa o espaço próprio desse sistema e passa a depender de autorização da União**.

A prerrogativa do art. 242 da Constituição não altera essa conclusão. Ela disciplina o regime de financiamento da instituição, e não a repartição das competências para regular sua atuação.

A questão não é nova nesta Corte. Em situação semelhante, o Plenário julgou procedente ação ajuizada pela União e pelo Ministério Público Federal para impedir que a Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), mantida pelo Estado do Ceará, ministrasse cursos de graduação no 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 se enfatizou 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)

Poder-se-ia objetar que os precedentes tratam de divisas estaduais, não municipais. **O fundamento, porém, é o mesmo: a atuação da instituição pública fora do território do ente que a instituiu depende de autorização da União**. Se nem os Estados podem autorizar cursos fora de seus limites territoriais, com maior razão não pode o sistema estadual autorizar a atuação de instituições municipais fora do território do ente que as instituiu.

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 exercida nos limites do território municipal, **salvo autorização específica da União Federal, por meio do Ministério da Educação**.

4. A INCOMPETÊNCIA DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO

Fixado o limite territorial da atuação municipal, impõe-se examinar a consequência dessa premissa sobre os atos dos Conselhos Estaduais de Educação que autorizaram e reconheceram campi e cursos de instituições municipais fora do território do ente instituidor.

Sustentam os Conselhos Estaduais de Educação de São Paulo e de Goiás que as instituições de ensino superior municipais integram o sistema estadual de ensino, por força do art. 17, II, da LDB. Caberia ao órgão estadual, por isso, credenciá-las, autorizar seus cursos e supervisioná-los, inclusive fora da sede. Invocam, ainda, a autonomia dos Estados para organizar seus sistemas de ensino (CF, art. 211) e a

presunção de legitimidade dos atos expedidos após regular procedimento administrativo.

Não lhes assiste razão.

Os dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional invocados pelos interessados têm o seguinte teor:

> "Art. 10. **Os Estados** incumbir-se-ão de:
>
> I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e **instituições oficiais dos seus sistemas de ensino**;
>
> .....
>
> IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, **os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino**;
>
> .....
>
> Art. 16. O **sistema federal** de ensino compreende:
>
> I - as instituições de ensino **mantidas pela União**;
>
> II - as instituições de educação superior **mantidas pela iniciativa privada**;
>
> III - os **órgãos federais** de educação.
>
> Art. 17. Os sistemas de ensino **dos Estados e do Distrito Federal** compreendem:
>
> I - as instituições de ensino **mantidas**, **respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal**;
>
> II - as instituições de educação superior **mantidas pelo Poder Público municipal**;"

A validade dessas normas não está em discussão. O que se discute é o seu alcance. Ao incluir no sistema estadual as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal, a LDB vinculou-as a esse sistema no âmbito territorial do ente que as mantém. **Não atribuiu ao órgão estadual competência para autorizar sua atuação fora desse âmbito, que permanece reservada ao sistema federal de ensino**, à

semelhança do que esta Corte assentou quanto às instituições estaduais nas ACOs 1903 e 1197.

Também não legitima essa atuação a invocação do princípio cooperativo inscrito no art. 211 da Constituição. **A organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração pressupõe que cada ente atue em sua esfera própria**. Conforme assentado na ACO 1197, compete aos Estados organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, sem, contudo, alcançar instituições ou atividades que extrapolem esse âmbito. O regime de colaboração não autoriza que um ente passe a exercer as competências reservadas aos outros.

Desse modo, ao autorizar a instalação de campi e a oferta de cursos de instituições municipais em Municípios diversos daquele que as instituiu, os Conselhos Estaduais de Educação exercem atribuição que pertence ao sistema federal de ensino. **O vício é de natureza formal, por invasão da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional** (CF, art. 22, XXIV).

Esta Corte enfrentou questão análoga no julgamento da ADI 2.501 (Rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno, j. 04.9.2008). Discutiam-se, ali, dispositivos da Constituição do Estado de Minas Gerais que submetiam ao Conselho Estadual de Educação instituições de ensino superior criadas pelo Estado, mas dele desvinculadas e mantidas pela iniciativa privada. Eis a ementa do acórdão:

> "EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 81 E 82 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR CRIADAS PELO ESTADO E MANTIDAS PELA INICIATIVA PRIVADA. SUPERVISÃO PEDAGÓGICA DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. ALCANCE. OFENSA AO ARTIGO 22, XXIV DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. EMENDA

CONSTITUCIONAL ESTADUAL 70/2005. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.

1. Ação não conhecida quanto aos §§ 1º e 2º do artigo 81 e ao § 2º do art. 82, todos do ADCT da Constituição do Estado de Minas Gerais, uma vez que esses dispositivos, de natureza transitória, já exauriram seus efeitos.

2. A modificação do artigo 82 do ADCT da Constituição mineira pela Emenda Constitucional Estadual 70/2005 não gerou alteração substancial da norma. Ausência de prejudicialidade da presente ação direta.

3. O alcance da expressão "*supervisão pedagógica*", contida no inciso II do art. 82 do ADCT da Constituição Estadual de Minas Gerais, vai além do mero controle do conteúdo acadêmico dos cursos das instituições superiores privadas mineiras. Na verdade, a aplicação do dispositivo interfere no próprio reconhecimento e credenciamento de cursos superiores de universidades que são, atualmente, em sua integralidade privadas, pois extinto o vínculo com o Estado de Minas Gerais.

4. O simples fato de a instituição de ensino superior ser mantida ou administrada por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado basta à sua caracterização como instituição de ensino privada, e, por conseguinte, sujeita ao Sistema Federal de Ensino.

5. Portanto, as instituições de ensino superior originalmente criadas pelo estado de Minas Gerais, mas dele desvinculadas após a Constituição estadual de 1989, e sendo agora mantidas pela iniciativa privada, não pertencem ao Sistema Estadual de Educação e, consequentemente, não estão subordinadas ao Conselho Estadual de Educação, em especial no que tange à criação, ao credenciamento e descredenciamento, e à autorização para o funcionamento de cursos.

6. Invade a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação a norma estadual que, ainda que

de forma indireta, subtrai do Ministério da Educação a competência para autorizar, reconhecer e credenciar cursos em instituições superiores privadas.

7. Inconstitucionalidade formal do art. 82, § 1º, II da Constituição do Estado de Minas Gerais que se reconhece por invasão de competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação (art. 22, XXIV da CF/88). Inconstitucionalidade por arrastamento dos § 4º, § 5º e § 6º do mesmo art. 82, inseridos pela Emenda Constitucional Estadual 70/2005.

8. A autorização, o credenciamento e o reconhecimento dos cursos superiores de instituições privadas são regulados pela Lei Federal 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Portanto, a presente decisão não abrange as instituições de ensino superior estaduais, criadas e mantidas pelo Estado de Minas Gerais - art. 10, IV c/c art. 17, I e II da lei 9.394/1996.

9. Tendo em vista o excepcional interesse social, consistente no fato de que milhares de estudantes freqüentaram e freqüentam cursos oferecidos pelas instituições superiores mantidas pela iniciativa privada no Estado de Minas Gerais, é deferida a modulação dos efeitos da decisão (art. 27 da lei 9.868/1999), a fim de que sejam considerados válidos os atos (diplomas, certificados, certidões etc.) praticados pelas instituições superiores de ensino atingidas por essa decisão, até a presente data, sem prejuízo do ulterior exercício, pelo Ministério da Educação, de suas atribuições legais em relação a essas instituições superiores.

(ADI 2501, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 04-09-2008, DJe-241 DIVULG 18-12-2008 PUBLIC 19-12-2008 EMENT VOL-02346-01 PP-00074 RTJ VOL-00207-03 PP-01046)

O núcleo do precedente aplica-se integralmente à espécie: **invade a**

competência da União o ato estadual que subtrai do Ministério da Educação a competência para autorizar, reconhecer e credenciar cursos fora do âmbito próprio do sistema estadual.

A autonomia universitária (CF, art. 207) igualmente não modifica esse quadro. Ela justifica a pretensão de expansão da universidade, como assentado na seção anterior, **mas não transfere ao órgão estadual que a regula a competência para autorizá-la**.

Registro, por fim, que a inscrição dos campi da UNITAU no cadastro e-MEC e no Censo da Educação Superior, invocada nas informações, não equivale a ato autorizativo federal. Os campi de Caraguatatuba e de Cruzeiro foram autorizados por atos do Conselho Estadual de Educação de São Paulo (Portarias CEE/GP nº 188/2021 e nº 468/2024), e não pelo Ministério da Educação. Do mesmo modo, a sentença proferida na ação civil pública relativa ao campus de Cruzeiro examinou a regularidade do procedimento administrativo perante o Conselho Estadual, à luz da Deliberação CEE nº 171/2019. Não examinou a competência do próprio Conselho para autorizar a atuação extraterritorial da instituição municipal, que é a questão constitucional posta nesta arguição. A presunção de legitimidade dos atos administrativos não supre a ausência de competência do órgão que os expediu.

Desse modo, reconheço a inconstitucionalidade formal da prática pela qual os Conselhos Estaduais de Educação autorizam, reconhecem e renovam o reconhecimento de campi e cursos presenciais de instituições de ensino superior municipais **situados fora do território do Município instituidor**. Fica preservada, no território do ente instituidor, a competência regulatória do sistema estadual de ensino, que deverá observar, quanto aos cursos de Medicina, os critérios definidos pela União (LDB, art. 46, § 5º).

5. O REGIME APLICÁVEL À ATUAÇÃO FORA DO TERRITÓRIO MUNICIPAL

Reconhecida a incompetência dos Conselhos Estaduais de Educação,

resta definir o regime a que se submete a instituição especial que pretenda atuar fora do território do Município instituidor.

A autora pede, quanto ao ponto, a suspensão definitiva da atuação das instituições municipais fora do Município sede. O pedido não comporta acolhimento nessa extensão. Como assentado, o interesse municipal na expansão da universidade é legítimo. O que a Constituição exige é que essa expansão se submeta ao regulador competente.

A Constituição não veda que a educação superior seja oferecida, em determinada localidade, por instituição originalmente vinculada a outro ente. Se o sistema estadual não pode autorizar essa oferta, porque a atividade excede o âmbito territorial em que a instituição municipal o integra, a competência pertence ao sistema federal de ensino, a quem cabe a organização da educação superior no plano nacional. A LDB não previu expressamente a hipótese. A lacuna resolve-se pela própria repartição constitucional de competências (CF, art. 22, XXIV), e não pela ampliação da competência estadual.

A instalação de campus fora do território municipal depende, portanto, de autorização federal. Cabe à União avaliar a admissibilidade da expansão segundo as normas do sistema federal de ensino. No caso dos cursos de Medicina, devem ser observados também os requisitos específicos aplicáveis à abertura de cursos, inclusive o chamamento público.

A autorização federal justifica-se porque a expansão ultrapassa o âmbito do sistema estadual de ensino e passa a exigir avaliação no plano da política nacional de educação superior. É a competência regulatória da União, e não a deliberação da instituição chancelada pelo Conselho Estadual de Educação, que pode legitimar a atuação extraterritorial da universidade.

Nesse regime, a instituição submete-se às mesmas regras aplicáveis às instituições privadas, com as quais passa a concorrer. A equiparação decorre da natureza da atividade. Fora do território municipal, a instituição especial disputa a mesma oferta educacional,

financiada por mensalidades, nas mesmas condições das instituições privadas. É o que registra a Consultoria Jurídica do Ministério da Educação nas informações prestadas nestes autos:

> "Ocorre que, ao que tudo indica, a prática destas instituições que se expandem para além do seu território se assemelha, senão se identifica integralmente, a uma prática de mercado, tal qual as instituições de educação superior privadas, em especial pela sua mantença decorrente de mensalidades, dispensando orçamento público." (Informações nº 01891/2025/CONJUR-MEC/CGU/AGU)

Uma vez autorizada a expansão, pela autoridade federal, a instalação de campus fora do território municipal não afasta a exceção à gratuidade prevista no art. 242 da Constituição. **A prerrogativa acompanha a instituição, e não o território de sua sede**. A mudança territorial altera o sistema de ensino competente para regular o campus, mas não modifica o regime constitucional de financiamento da instituição.

Desse modo, a instituição abrangida pelo art. 242 da Constituição pode instalar campi e oferecer cursos presenciais fora do território do Município instituidor, desde que obtenha credenciamento e autorização no sistema federal de ensino, observadas as regras aplicáveis às instituições privadas. **Nesses campi, mantém a prerrogativa de cobrar mensalidades**, **consoante art. 242 da Carta Magna**.

6. OS CURSOS DE MEDICINA

A formação médica recebe da Constituição tratamento específico. Compete ao Sistema Único de Saúde ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde (CF, art. 200, III). Em concretização desse comando, a Lei nº 12.871/2013 condicionou a autorização de novos cursos de Medicina a **chamamento público**, conduzido pelo Ministério da

Educação:

> "Art. 3º A autorização para o funcionamento de curso de graduação em Medicina, por instituição de educação superior privada, será precedida de chamamento público, e caberá ao Ministro de Estado da Educação dispor sobre:
>
> I - pré-seleção dos Municípios para a autorização de funcionamento de cursos de Medicina, ouvido o Ministério da Saúde;
>
> II - procedimentos para a celebração do termo de adesão ao chamamento público pelos gestores locais do SUS;
>
> III - critérios para a autorização de funcionamento de instituição de educação superior privada especializada em cursos na área de saúde;
>
> IV - critérios do edital de seleção de propostas para obtenção de autorização de funcionamento de curso de Medicina; e
>
> V - periodicidade e metodologia dos procedimentos avaliatórios necessários ao acompanhamento e monitoramento da execução da proposta vencedora do chamamento público."

Esta Corte declarou a constitucionalidade dessa política pública no julgamento da ADC 81, Rel. Min. Gilmar Mendes. Eis a ementa do acórdão:

> "Ementa: AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI 12.871/2013 (LEI DO MAIS MÉDICOS). MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REFERENDO DA MEDIDA CAUTELAR CONVERTIDO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. REJEIÇÃO. NECESSIDADE DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA ABERTURA DE NOVOS CURSOS DE MEDICINA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS

PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA, ISONOMIA E LIVRE CONCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA. CONSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA.

1. A questão controvertida nestes processos objetivos concerne à constitucionalidade da política pública instituída pelo art. 3º da Lei 12.871/2013, que condiciona a autorização para o funcionamento de curso de graduação em medicina à realização de chamamento público.

2. A política indutora de instalação de novos cursos de medicina de acordo com a necessidade social dos Municípios, com o incremento dos recursos humanos e financeiros da estrutura de saúde da localidade, mostra-se adequada ao objetivo de melhorar a distribuição dos serviços médicos no território nacional. Da mesma forma, sob a perspectiva do critério da necessidade, não há alternativa menos gravosa e que atenda aos mesmos objetivos propugnados pela Lei 12.871/2013.

3. Ao estruturar o Sistema Único de Saúde, a Constituição prevê, em seu art. 197, que *"são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado"*. E o inciso III do art. 200 da Constituição prescreve que ao Sistema Único de Saúde compete *"ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde"*. O comando constitucional diferencia, de forma inequívoca, o papel do Estado no controle das instituições de ensino que fornecem recursos humanos ao SUS relativamente às demais. O princípio da livre iniciativa, quando referente à atuação de agentes privados no âmbito do sistema de ensino médico, é restringido pela própria Constituição Federal em relação às demais áreas de ensino.

4. Inexiste contrariedade ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito. É natural que, em atenção ao desenho constitucional acima exposto, o legislador ordinário

construa políticas públicas indutoras e restritivas, voltadas justamente a ordenar e integrar a formação dos recursos humanos ao Sistema Único de Saúde. A política do chamamento público busca concretizar essas finalidades sem aniquilar a livre iniciativa. Os agentes privados podem atuar no mercado, mas a instalação dos cursos está condicionada à necessidade social dos Municípios, de modo que os recursos financeiros e institucionais sejam direcionados ao atendimento das demandas do Sistema Único de Saúde.

5. A sistemática do art. 3º da Lei 12.871/2013 é incompatível com a abertura de novos cursos de medicina fundados na Lei 10.861/2004, bem assim com a autorização de novas vagas em cursos já existentes, sem o prévio chamamento público e a observância dos demais requisitos previstos na Lei 12.871/2013.

6. O condicionamento de novos cursos de medicina à iniciativa do Poder Público – via editais de chamamento – não exclui, mas, sim, reforça a possibilidade de a sociedade civil pleitear o lançamento de editais para instalação de novos cursos em determinadas localidades, cabendo à Administração Pública responder a esses pleitos de forma fundamentada, com publicidade e em prazo razoável.

7. No que concerne aos processos administrativos e judiciais que tratam do tema objeto destas ações: (i) são preservados os novos cursos de medicina instalados – ou seja, contemplados por Portaria de Autorização do Ministério da Educação – por força de decisões judiciais que dispensaram o chamamento público e impuseram a análise do procedimento de abertura do curso de medicina ou de ampliação das vagas em cursos existentes nos termos da Lei 10.861/2004; (ii) têm seguimento os processos administrativos pendentes, previstos na Lei 10.861/2004, instaurados por força de decisão judicial, que ultrapassaram a fase inicial de análise documental a que se referem os arts. 19, § 1º, e 42, ambos do Decreto 9.235/2017, a depender de tratar-se de credenciamento de nova instituição de

> ensino ou de autorização de novo curso. Nesse cenário, nas etapas seguintes do processo de credenciamento/autorização, as diversas instâncias técnicas convocadas a se pronunciar devem observar se o Município e o novo curso de medicina atendem integralmente aos critérios previstos nos parágrafos 1º, 2º e 7º do art. 3º da Lei 12.871/2013; e (iii) devem ser extintos os processos administrativos que não ultrapassaram a etapa prevista no art. 19, § 1º, ou no art. 42 do Decreto 9.235/2017, nos termos do art. 52 da Lei 9.784/1999. 8. Procedência parcial dos pedidos formulados na ADC 81 e na ADI 7187 para assentar a constitucionalidade do art. 3º da Lei 12.871/2013 e estabelecer que: (i) a sistemática do art. 3º da Lei 12.871/2013 é incompatível com a abertura de novos cursos de medicina com base na Lei 10.861/2004, bem assim com a autorização de novas vagas em cursos já existentes, sem o prévio chamamento público e a observância dos requisitos previstos na Lei 12.871/2013; e (ii) fica ressalvada a possibilidade de a sociedade civil pleitear o lançamento de editais para instalação de novos cursos em determinadas localidades, cabendo à Administração Pública responder a esses pleitos de forma fundamentada, com publicidade e em prazo razoável."
>
> (ADC 81 MC-Ref, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 05-06-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-07-2024 PUBLIC 02-07-2024)

O regime aplicável aos cursos de Medicina das instituições municipais segue o critério territorial.

No território do Município instituidor, a instituição abrangida pelo art. 242 da Constituição integra o sistema estadual de ensino e não se submete ao chamamento público, dirigido pelo art. 3º da Lei nº 12.871/2013 às instituições privadas. Nesse ponto, assiste razão ao Município de Taubaté e à UNITAU. Isso não significa, porém, que a formação médica nessas instituições permaneça à margem dos critérios nacionais. A própria LDB estabelece:

> "Art. 46. (...)
>
> .....
>
> § 5º Para fins de regulação, os Estados e o Distrito Federal deverão adotar os critérios definidos pela União para autorização de funcionamento de curso de graduação em Medicina."

Os Conselhos Estaduais de Educação, ao autorizar cursos de Medicina no território do Município instituidor, **devem observar os critérios definidos pela União**. Normas estaduais próprias, ainda que semelhantes, não os substituem quando deles divergirem.

Fora do território municipal, a instituição atua no sistema federal de ensino, com as mesmas regras aplicáveis às instituições privadas. Sujeita-se, portanto, por força da equiparação, à Lei nº 12.871/2013, inclusive ao prévio chamamento público para novos cursos e para novas vagas em cursos existentes.

A instituição municipal não participa do chamamento enquanto atua no âmbito do sistema estadual, isto é, no território do ente instituidor (o Município). **Ao atuar fora dele, seus campi extraterritoriais passam a integrar o sistema federal e, com isso, a concorrer nos editais em igualdade de condições com as demais instituições**. A sistemática que a Lei nº 12.871/2013 instituiu e que esta Corte validou na ADC 81 não pode ser contornada pela instalação de campi extraterritoriais autorizados por órgão estadual.

7. SEGURANÇA JURÍDICA E REGIME DE TRANSIÇÃO

Ao apreciar os embargos de declaração, assinalei que a suspensão do ingresso de novos alunos em campi já instalados e em pleno funcionamento fora do território do Município de origem poderia comprometer a sustentabilidade das instituições de ensino superior e a continuidade dos serviços educacionais e de saúde prestados à

população.

Essas razões subsistem no julgamento de mérito. A UNITAU informa contar com mais de 9.000 alunos e cerca de 1.100 servidores, além de ter investido R$ 17.585.559,68 em campi situados fora de sua sede. Somente o curso de Medicina do campus de Caraguatatuba reúne 384 alunos. O Município de Rio Verde, por sua vez, aponta 1.482 funcionários vinculados à UniRV. As instituições também mantêm convênios com hospitais e redes municipais de saúde, nos quais atuam estudantes de Medicina e Enfermagem.

Essas situações se constituíram sob a presunção de legitimidade dos atos administrativos que autorizaram o funcionamento dos cursos, especialmente os expedidos pelos Conselhos Estaduais de Educação. A interrupção imediata das atividades imporia aos estudantes, que não deram causa às irregularidades, ônus desproporcional. Poderia, ainda, comprometer a continuidade dos serviços de saúde prestados à população.

A Lei nº 9.882/1999 autoriza esta Corte, por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, a restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade ou a fixar o momento a partir do qual ela produzirá eficácia (art. 11). Solução semelhante foi adotada na ADI 2.501, em que o Tribunal preservou os atos praticados pelas instituições atingidas, sem afastar o exercício das atribuições legais do Ministério da Educação.

Proponho, portanto, regime de transição que preserve a continuidade das atividades em curso.

7.1. Prazo e condições de regularização

O regime de transição alcança os campi e cursos **situados fora do território** do Município instituidor que estavam em efetivo funcionamento em 15 de setembro de 2025, data da decisão monocrática que reconsiderou em parte a medida cautelar.

As instituições que se enquadram na exceção do art. 242 da Constituição têm assegurado, nos termos deste julgamento, o direito de manter em funcionamento esses campi e cursos, de realizar novas matrículas e de cobrar mensalidades. O exercício desse direito fora do território municipal está condicionado, doravante, à submissão às mesmas exigências aplicáveis às instituições privadas, inclusive quanto à avaliação.

7.2. Cursos de Medicina

Os cursos de Medicina situados fora do território do Município instituidor que já estavam implantados e em efetivo funcionamento em 15 de setembro de 2025 ficam **dispensados** do chamamento público para fins de regularização perante o Ministério da Educação. Permanecem sujeitos, contudo, à avaliação e aos critérios de qualidade do sistema federal de ensino. A ampliação de vagas observará a Lei nº 12.871/2013.

Os cursos de Medicina que, naquela data, estavam criados, mas ainda não haviam sido instalados, não poderão iniciar suas atividades sem o credenciamento federal e o prévio chamamento público.

7.3. Preservação dos atos acadêmicos

Ficam preservados os atos acadêmicos já praticados pelas instituições abrangidas por este julgamento, inclusive matrículas, diplomas, certificados e históricos escolares.

III — Conclusão

Ante o exposto, **conheço** da arguição e julgo **parcialmente procedente** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da prática institucional consistente em criar, autorizar, reconhecer e manter, **sob a regulação exclusiva do sistema estadual de ensino**, campi e cursos

presenciais de instituições de ensino superior municipais **fora do território** do Município instituidor. Estabeleço, com modulação de efeitos (Lei nº 9.882/1999, art. 11), que:

(***i***) as instituições de ensino superior **municipais** existentes em 5 de outubro de 1988 **e não total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos** (**CF, art. 242,** ***caput***) podem criar cursos e cobrar mensalidades em todos eles, inclusive nos criados após essa data, no território do Município instituidor. Nesse âmbito, sujeitam-se à regulação do sistema estadual de ensino, observados, quanto aos cursos de Medicina, os critérios definidos pela União (Lei nº 9.394/1996, art. 46, § 5º), exceto, neste caso, o chamamento público;

(***ii***) a instalação de campi e a oferta de cursos presenciais **fora do território do Município instituidor** dependem de credenciamento e autorização no sistema federal de ensino, observadas as regras aplicáveis às instituições privadas, inclusive a Lei nº 12.871/2013. Os Conselhos Estaduais de Educação não têm competência para autorizá-las. Autorizada a expansão, a instituição mantém, nesses campi, a prerrogativa de cobrar mensalidades (CF, art. 242);

(***iii***) os campi e cursos situados fora do território do Município instituidor em efetivo funcionamento em 15 de setembro de 2025 (data da liminar referendada pelo Plenário) podem funcionar. As atividades prosseguem, inclusive com novas matrículas e cobrança de mensalidades, até a decisão do Ministério. Os cursos de Medicina nessa situação obedecem à avaliação e aos critérios de qualidade do sistema federal de ensino, e a ampliação de vagas observará a Lei nº 12.871/2013;

(***iv***) fica vedada a criação de novos campi ou cursos presenciais fora do território do Município instituidor sem prévio credenciamento e autorização no sistema federal de ensino. **Os cursos criados, mas não**

instalados até 15 de setembro de 2025, não poderão iniciar suas atividades sem essa regularização e, tratando-se de Medicina, sem prévio chamamento público. Ficam preservados os atos acadêmicos já praticados, inclusive diplomas, certificados e históricos escolares.

Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento:

"1. A prerrogativa do art. 242, caput, da Constituição alcança as instituições de ensino superior municipais existentes em 5 de outubro de 1988 e não total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos, inclusive quanto aos cursos criados após essa data, desde que no território do Município instituidor, sob a regulação do sistema estadual de ensino.

2. A instalação de campi e a oferta de cursos presenciais por instituição de ensino superior municipal fora do território do Município instituidor dependem de credenciamento e autorização no sistema federal de ensino, observadas as regras aplicáveis às instituições privadas, e não podem ser autorizadas por Conselho Estadual de Educação. Autorizada a expansão, a instituição segue regida pelo art. 242 da Constituição.

3. Fora do território do Município instituidor, a autorização de cursos de Medicina e a ampliação de suas vagas por instituição de ensino superior municipal submetem-se à Lei nº 12.871/2013, inclusive ao prévio chamamento público. No território do Município instituidor, a instituição abrangida pelo art. 242 da Constituição não se sujeita ao chamamento público, mas o sistema estadual de ensino deve adotar os critérios definidos pela União para a autorização desses cursos (Lei nº 9.394/1996, art. 46, § 5º).

4. Os itens 2 e 3 não tem efeitos retroativos, estando preservados todos os cursos efetivamente em funcionamento no dia 15/09/2025 (data da tutela liminar referendada pelo Plenário)."

É como voto.