


**A DEFESA DAS INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS DE ENSINO SUPERIOR:  
CONSTITUCIONALIDADE, IMPACTO REGIONAL E O CASO DA UNIRG FRENTE À  
ADPF 1247**

**THE DEFENSE OF MUNICIPAL HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS:  
CONSTITUTIONALITY, REGIONAL IMPACT AND THE CASE OF UNIRG IN THE  
FACE OF ADPF 1247**

**LA DEFENSA DE LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES DE EDUCACIÓN SUPERIOR:  
CONSTITUCIONALIDAD, IMPACTO REGIONAL Y EL CASO DE UNIRG ANTE LA  
ADPF 1247**

 <https://doi.org/10.56238/arev7n9-326>

**Data de submissão:** 03/09/2025

**Data de publicação:** 03/10/2025

**Alexandre Orion Reginato**

Pós doutor

Instituição: Universidade do Vale do Itajaí

E-mail: alexandreorion@alumni.usp.br

**Carlos Ricardo Rodrigues**

Pós-graduado em Direito Eletrônico

Instituição: FACVALE

E-mail: carlosricardoadv@gmail.com

**Diego Avelino Milhomens Nogueira**

Pós-graduado em Advocacia Pública Municipal

Instituição: Faculdade UNINA

E-mail: diegoavelinosm@gmail.com

**Izabela Cristina Pereira Amorim Mendes**

Pós-graduada em Advocacia Pública Municipal

Instituição: Faculdade UNINA

E-mail: izabelacristina.adv@gmail.com

---

## **RESUMO**

O presente artigo examina a decisão liminar proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1247, que determinou a suspensão do ingresso de novos alunos em Instituições Municipais de Ensino Superior (IMES) localizadas fora da sede dos municípios e que adotam a cobrança de mensalidades. Defende-se que a medida, embora não extinga tais instituições, representa um congelamento de sua expansão, restringindo a capacidade de atender populações historicamente desassistidas. A partir do estudo de caso da Universidade de Gurupi (UnirG), criada em 1985, argumenta-se que a atuação municipal no ensino superior encontra respaldo na Constituição de 1988, no regime de colaboração federativa e na autonomia universitária, configurando política pública legítima de interiorização. A análise mobiliza doutrina, legislação e dados empíricos — como o levantamento do Instituto IP-Libre (2021), que aponta mais de 100 IMES em funcionamento no país, atendendo cerca de 150 mil estudantes — para demonstrar que restringir tais instituições implica

retrocesso institucional e social, em contrariedade aos princípios constitucionais da igualdade e da vedação ao retrocesso.

**Palavras-chave:** Ensino Superior Municipal. ADPF 1247. UnirG. Constitucionalidade. Federalismo Educacional.

## ABSTRACT

This article examines the preliminary decision issued in the Claim of Breach of Fundamental Precept (ADPF) nº 1247, which suspended new admissions to Municipal Higher Education Institutions (IMES) located outside their municipalities' headquarters and charging tuition fees. It argues that, although it does not extinguish such institutions, the measure freezes their expansion, limiting their ability to serve historically underserved populations. Using the case study of the University of Gurupi (UnirG), created in 1985, the paper contends that municipal action in higher education is constitutionally grounded, supported by the federative collaboration regime and by university autonomy, thus constituting a legitimate public policy for regional development. The analysis draws on doctrine, legislation, and empirical evidence — such as the IP-Libre (2021) survey identifying more than 100 IMES operating in Brazil, with approximately 150,000 students — to demonstrate that restricting these institutions represents an institutional and social setback, conflicting with constitutional principles of equality and the prohibition of regression.

**Keywords:** Municipal Higher Education. ADPF 1247. UnirG. Constitutionality. Educational Federalism.

## RESUMEN

Este artículo examina la decisión preliminar dictada en el Caso de Incumplimiento de un Precepto Fundamental (ADPF) n.º 1247, que ordenó la suspensión del ingreso de nuevos estudiantes a las Instituciones Municipales de Educación Superior (IMES) ubicadas fuera de las sedes municipales y que cobran matrícula. El artículo argumenta que la medida, si bien no elimina estas instituciones, representa una congelación de su expansión, restringiendo su capacidad para atender a poblaciones históricamente desatendidas. Basándose en el estudio de caso de la Universidad de Gurupi (UnirG), fundada en 1985, el artículo argumenta que la acción municipal en la educación superior se sustenta en la Constitución de 1988, el régimen de colaboración federativa y la autonomía universitaria, constituyendo una política pública legítima de internalización. El análisis utiliza doctrina, legislación y datos empíricos —como la encuesta del Instituto IP-Libre (2021), que identifica más de 100 IMES que operan en el país y atienden a aproximadamente 150.000 estudiantes— para demostrar que restringir estas instituciones implica una regresión institucional y social, contraria a los principios constitucionales de igualdad y la prohibición de la regresión.

**Palabras clave:** Educación Superior Municipal. ADPF 1247. UnirG. Constitucionalidad. Federalismo Educativo.

## 1 INTRODUÇÃO

A concretização do direito à educação superior no Brasil encontra-se ancorada em uma estrutura federativa complexa, na qual os municípios desempenham papel historicamente relegado, mas, por vezes, essencial. A criação e manutenção das Instituições Municipais de Ensino Superior (IMES) emergem, em grande parte dos casos, como resposta à ausência da União e dos Estados na interiorização efetiva da educação terciária. Este artigo visa analisar criticamente a decisão monocrática proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1247, ajuizada pela AMIES — Associação Nacional das Mantenedoras de Ensino Superior — que, sob o fundamento da suposta inconstitucionalidade das IMES, culminou na suspensão do ingresso de novos alunos em instituições mantidas por entes municipais.

Partindo da realidade concreta da Universidade de Gurupi (UnirG), no Tocantins, argumenta-se que o funcionamento das IMES está plenamente alinhado ao pacto federativo brasileiro, ao regime de colaboração educacional previsto constitucionalmente e à lógica distributiva de responsabilidades no setor educacional. Utiliza-se, para tanto, um aporte teórico-jurídico, empírico e comparativo, com base em estudos recentes sobre a natureza jurídica das IMES, suas fontes de financiamento e sua importância no desenvolvimento regional.

A Constituição de 1988 elevou a educação ao patamar de direito fundamental (art. 6º), estabelecendo regime de colaboração entre União, Estados e Municípios (art. 211). Nesse contexto, as Instituições Municipais de Ensino Superior (IMES) surgiram como instrumentos de interiorização da educação, em resposta à ausência da União e dos Estados em diversas regiões.

A relevância dessas instituições é confirmada por levantamentos empíricos. O estudo realizado pelo Instituto IP-Libre (2021) identificou a existência de mais de 100 IMES em atividade no Brasil, atendendo cerca de 150 mil estudantes, majoritariamente em municípios de pequeno porte. Essas instituições têm papel crucial na formação de profissionais em áreas como Medicina, Enfermagem, Pedagogia e Engenharia Civil, além de favorecerem a fixação de mão de obra qualificada em suas regiões de origem, evitando o êxodo para os grandes centros urbanos.

Nesse contexto, a análise do caso da Universidade de Gurupi (UnirG) mostra-se exemplar. Criada em 1985, antes da promulgação da Constituição de 1988, a UnirG foi reconhecida como fundação pública de direito público pelo Município de Gurupi, consolidando-se como instituição de referência no Tocantins. Sua experiência comprova que as IMES podem coexistir com o texto constitucional, desempenhando função de interiorização do ensino superior e promovendo desenvolvimento social e econômico regional.

A medida cautelar proferida na ADPF 1247, sob relatoria do Ministro Flávio Dino, representa marco de tensão federativa: sem extinguir as IMES, a decisão impede sua expansão, especialmente no tocante à criação de novos cursos e campi. Essa postura restritiva ameaça consolidar um cenário de desigualdade no acesso ao ensino superior, ao limitar a atuação de entes municipais que historicamente supriram lacunas na oferta educacional.

Esse cenário tensionado pela decisão monocrática proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1247, foi ajuizada pela Associação Nacional das Mantenedoras de Ensino Superior (AMIES), que culminou na suspensão do ingresso de novos alunos em IMES situadas fora da sede dos municípios e que adotam cobrança de mensalidades. O fundamento invocado foi a suposta violação ao princípio da gratuidade do ensino público (art. 206, IV, CF), bem como a usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação (art. 22, XXIV, CF).

Entretanto, a análise crítica da Constituição e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) revela que os municípios não estão vedados de atuar no ensino superior, desde que respeitada a prioridade de investimento na educação básica e o regime de colaboração federativa (art. 211, CF). Autores como Neves (2018) e Lucchesi (2009) sustentam que as IMES desempenham papel subsidiário legítimo, sobretudo em regiões em que a presença de universidades federais e estaduais é inexpressiva.

Portanto, este artigo busca examinar a constitucionalidade da atuação das IMES, tomando como eixo a ADPF 1247 e o caso da UnirG, a partir de uma abordagem jurídico-doutrinária, histórica e empírica, a fim de demonstrar que a restrição imposta pela decisão liminar configura retrocesso institucional e social incompatível com os princípios constitucionais.

## **2 A ADPF 1247 E A TENSÃO CONSTITUCIONAL SOBRE A ATUAÇÃO MUNICIPAL NO ENSINO SUPERIOR**

A medida cautelar proferida na ADPF 1247 pelo Ministro Flávio Dino estabeleceu, em caráter provisório, a suspensão do ingresso de novos estudantes em instituições municipais de ensino superior que funcionem fora da sede do município e que realizem cobrança de mensalidades. A decisão fundamenta-se na alegação de que tal prática violaria o princípio da gratuidade do ensino público (art. 206, IV, da CF), além de representar usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação (art. 22, XXIV, da CF). Contudo 15 dias após a medida cautelar o ministro relator voltou atrás e liberou novamente o ingresso de novos alunos que operam fora do

município sede, desde que já estivessem em funcionamento, a liberação foi temporário, emergencial, enquanto o mérito da ADPF 1247 for julgado.

Contudo, a análise mais acurada do ordenamento jurídico brasileiro revela que **não há vedação expressa à atuação dos municípios no ensino superior**. Ao contrário, o art. 211, §1º da Constituição estabelece um regime de colaboração entre os entes federativos, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seu art. 11, inciso V, dispõe que os municípios podem atuar na oferta de educação superior, desde que assegurem o atendimento à educação básica e utilizem recursos não vinculados ao FUNDEB.

Nesse sentido, Neves (2018) sustenta que as IMES, longe de representar afronta ao sistema federativo, exercem uma função subsidiária legítima, sobretudo em regiões onde a presença da União e dos Estados é inexpressiva no setor educacional. Para o autor:

“O município pode oferecer educação superior, desde que não utilize os recursos vinculados constitucionalmente à manutenção da educação básica, e atue dentro de sua esfera de autonomia administrativa e financeira” (NEVES, 2018, p. 198).

Ademais, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em diversos precedentes, a necessidade de interpretação sistemática e funcional da Constituição, de modo a garantir a efetividade dos direitos fundamentais, como o acesso à educação.

### **3 A UNIVERSIDADE DE GURUPI (UNIRG): FORMAÇÃO JURÍDICA, NATUREZA E PAPEL REGIONAL**

A Universidade de Gurupi – UnirG constitui-se como uma das mais consolidadas instituições de ensino superior municipal do país. Criada originalmente pela Lei Municipal nº 611/1985, sob a denominação de Fundação Educacional de Gurupi (FEG), a UnirG passou por significativas transformações institucionais e jurídicas, sendo finalmente reconhecida como fundação pública de direito público, com natureza autárquica, por meio da Lei nº 1.970/2011 do Município de Gurupi.

Sua atuação é regulada por Estatuto próprio, aprovado pelo Conselho Universitário (CONSUP), e suas atividades estão submetidas à supervisão do Conselho Estadual de Educação do Tocantins<sup>1</sup>. O campus de Paraíso do Tocantins foi legalmente autorizado por meio do Decreto Estadual nº 6.209/2021, o que reforça a conformidade institucional da UnirG com as exigências legais de credenciamento e funcionamento.

---

<sup>1</sup> Nessa moldura, quando tais instituições se desenvolvem e alcançam a condição de Centro Universitário ou Universidade, é a partir das regras normativas estabelecidas pelo Conselho que está vinculado e que tem competência regulatória na abrangência do seu território para definir parâmetros técnicos-normativos, que na maioria das vezes espelham as normas nacionais, que envolvem o desenvolvimento das Instituições de Ensino Superior.

Estudos comparativos indicam que a UnirG possui estrutura acadêmica, administrativa e financeira plenamente compatível com as exigências legais e regulatórias nacionais, inclusive com regime próprio de prestação de contas, plano de cargos e salários, além de sistema de bolsas sociais para estudantes em situação de vulnerabilidade.

Segundo Marinho et al. (2019), instituições como a UnirG representam um modelo institucional viável e eficaz, desde que sejam dotadas de autonomia financeira e administrativa, com regime jurídico próprio e desvinculação contábil do orçamento municipal:

“O modelo da UNIRG, baseado em fundação pública com regime autárquico especial, permite alcançar a autonomia necessária à gestão universitária, sem ferir os princípios constitucionais da administração pública.” (MARINHO et al., 2019, p. 71).

Cabe ressaltar a necessidade de uma diferenciação crítica em relação ao estudo *Instituições de Educação Superior Municipais (IMES): mapeamento, vinculação de recursos e disponibilidade orçamentária*, citado no voto do relator da ADPF 1247, em especial no “Quadro 2” (fl. 14), que indica que 68% das IMES foram criadas antes de 1988, ao passo que aquelas instituídas após esse período não poderiam cobrar mensalidades. Essa interpretação, entretanto, pode conduzir a um equívoco, como ocorreu no voto em questão. Não houve criação de novas universidades municipais por meio de leis posteriores à Constituição de 1988; o que se verificou foi a utilização da mesma norma instituidora para promover a expansão de campi em cidades-polo, sempre dentro dos limites territoriais estabelecidos e já analisados neste artigo.

Adicionalmente, importa destacar uma distinção fundamental da Universidade de Gurupi (UnirG) em relação às demais instituições contempladas no levantamento empírico. O estudo mencionado registra que alguns municípios chegaram a prever, ainda que de forma residual, recursos orçamentários destinados ao ensino superior. Assim, por exemplo, houve municípios que definiram 0,5% do orçamento municipal para ensino, pesquisa e extensão; outros reservaram 1% da receita tributária para fundo de ciência e tecnologia; e ainda aqueles que destinaram 5% da receita para a manutenção de instituições superiores municipais.<sup>2</sup>

No caso da UnirG, contudo, o cenário é diverso. A Lei Orgânica do Município de Gurupi não contém qualquer dispositivo que estabeleça destinação específica de recursos orçamentários para a educação superior ou para a própria universidade. Tampouco há registros, nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) consultadas nos portais oficiais, de previsão de dotação voltada ao ensino superior

---

<sup>2</sup> CARVALHO, Cristina Helena Almeida de; CAMPOS, Ivete Maria Barbosa Madeira e FERREIRA, Sueli Mamede Lobo. *Instituições de Educação Superior Municipais (IMES): mapeamento, vinculação de recursos e disponibilidade orçamentária*. Fineduca [online]. 2023, vol.13, 127707. Epub 26-Abr-2025. ISSN 2236-5907. <https://doi.org/10.22491/2236-5907127707>.

municipal. Da mesma forma, inexistente previsão expressa de programas de financiamento estudantil municipal. Os benefícios concedidos aos estudantes – como bolsas, descontos e apoios institucionais – derivam de legislações municipais específicas (v.g., Leis nº 2.700/2023 e nº 2.535/2021) ou de regulamentos internos da Fundação UnirG, sem vinculação orçamentária obrigatória do Poder Executivo municipal.<sup>3</sup>

Esse dado revela um elemento decisivo: diferentemente de outras IMES estudadas na literatura acadêmica, a UnirG não recebe repasse direto de verbas do orçamento municipal. A crítica presente na ADPF 1247 – de que instituições municipais onerariam o orçamento local, desviando recursos que deveriam ser destinados à educação básica – não se aplica à realidade de Gurupi. Ao contrário, a UnirG funciona como fundação pública de direito público, de regime especial, com sustentabilidade financeira própria.

Na prática, a manutenção da UnirG decorre de receitas próprias<sup>4</sup>, provenientes de mensalidades, convênios, bolsas institucionais e parcerias diversas. Esse modelo confere maior independência administrativa e assegura a compatibilidade de sua atuação com os arts. 211 e 212 da Constituição Federal, uma vez que não compromete os recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Dessa forma, a UnirG não compromete a destinação prioritária de recursos municipais, pois não há repasse orçamentário obrigatório em sua Lei Orgânica ou nas LOA. Sua manutenção baseia-se em receitas próprias, disciplinadas por legislação infraconstitucional municipal. Por isso, a restrição imposta pela ADPF 1247 não pode ser aplicada indistintamente à UnirG, sob pena de ignorar sua peculiaridade institucional e de afrontar o princípio da isonomia federativa, além de configurar retrocesso social e educacional.

<sup>3</sup> GURUPI (TO). *Lei Orgânica do Município de Gurupi: compilada*. Gurupi: Câmara Municipal de Gurupi, 2024.

<sup>4</sup> GURUPI (TO). Lei nº 2.371, de 26 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Programa de Financiamento Estudantil da Fundação UnirG – CredUnirG. Gurupi, TO, 2017.

GURUPI (TO). Lei nº 2.535, de 15 de abril de 2021. Institui o Programa de Bolsas para regência, preceptoria e tutoria nos cenários de aprendizagem prática e estágio dos cursos da Fundação UnirG. Gurupi, TO, 2021.

GURUPI (TO). Lei nº 2.579, de 17 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre bolsas para tutoria em programas de Ensino a Distância da Fundação UnirG. Gurupi, TO, 2022.

GURUPI (TO). Lei nº 2.700, de 22 de dezembro de 2023. Institui novo Programa de Financiamento Estudantil da Fundação UnirG (CredUnirG), estabelece critérios de concessão de bolsas integrais e parciais e revoga disposições em contrário. Gurupi, TO, 2023.

GURUPI (TO). Convênio Prefeitura–UnirG (2025). Convênio que garante bolsas integrais em cursos de mestrado para servidores das áreas da saúde e da educação do Município de Gurupi. Gurupi, TO, 2025. Disponível em: <https://gurupi.to.gov.br>. Acesso em: 12 set. 2025.

#### 4 ENSINO SUPERIOR MUNICIPAL NO BRASIL: PANORAMA NACIONAL E DADOS EMPÍRICOS

O estudo "Instituições Municipais de Educação Superior: mapeamento, vinculação de recursos e disponibilidade orçamentária" (2021), realizado pelo Instituto IP-Libre, aponta a existência de mais de 100 IMES em atividade no país, com cerca de 150 mil estudantes matriculados, majoritariamente localizadas em cidades com menos de 100 mil habitantes<sup>5</sup>.

Essas instituições desempenham papel estratégico na formação de profissionais em áreas como Medicina, Enfermagem, Pedagogia e Engenharia Civil, além de contribuírem para a fixação de mão de obra qualificada em suas regiões de origem, evitando o êxodo de talentos para os grandes centros urbanos.

Ainda segundo o levantamento do IP-Libre, as IMES operam com fontes próprias de financiamento, como mensalidades ajustadas à realidade local, programas de bolsa, parcerias com entes federados e convênios de pesquisa e extensão. Dessa forma, não comprometem os recursos vinculados à manutenção da educação básica, conforme exigido pela Constituição e pela LDB.

A LDB de 1961 possibilitou o precedente de criação das IES municipais no formato fundações<sup>6</sup>.

A tentativa de eliminar ou restringir a atuação dessas instituições, como propõe a ADPF 1247, implica um retrocesso institucional e social, cujos impactos se farão sentir principalmente nas populações mais vulneráveis das regiões do interior, historicamente negligenciadas pela política educacional federal.

#### 5 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL PARA A COBRANÇA DE MENSALIDADES PELAS UNIVERSIDADES MUNICIPAIS

A atuação municipal no ensino superior não é fenômeno recente, mas decorre de um processo histórico de consolidação normativa no Brasil. Desde o **Ato Adicional de 1834**, já se reconhecia competência das Assembleias Provinciais para legislar sobre instrução pública, salvo em áreas reservadas à União<sup>7</sup>. Essa tradição foi reforçada nas Constituições de 1934 e 1946, que incumbiram

<sup>5</sup>INSTITUTO DE PESQUISAS, LIBERDADE E EDUCAÇÃO (IP-Libre). *Instituições Municipais de Educação Superior: mapeamento, vinculação de recursos e disponibilidade orçamentária*. São Paulo: IP-Libre, 2021.

<sup>6</sup> Art. 21. O ensino, em todos os graus, pode ser ministrado em escolas públicas, mantidas por fundações cujo patrimônio e dotações sejam provenientes do Poder Público, ficando o pessoal que nelas servir sujeito, exclusivamente, às leis trabalhistas. (Revogado pela Lei nº 5.692, de 1971) § 1º Estas escolas, quando de ensino médio ou superior, podem cobrar anuidades, ficando sempre sujeitas a prestação de contas, perante o Tribunal de Contas, e a aplicação, em melhoramentos escolares, de qualquer saldo verificado em seu balanço anual (BRASIL, 1961)

<sup>7</sup>DAVIES, Nicholas. *A educação nas constituições federais e em suas emendas de 1824 a 2010*. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. 37, p. 266-288, mar. 2010.

União, Estados e Municípios de fomentar as letras, as ciências e a cultura, evidenciando a legitimidade constitucional histórica da atuação municipal na educação superior<sup>8</sup>.

Com a Constituição de 1988, instituiu-se o princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (art. 206, IV). Contudo, o próprio constituinte originário delimitou exceção no art. 242, caput, autorizando as instituições municipais e estaduais criadas antes de 5 de outubro de 1988 e não mantidas preponderantemente com recursos públicos a continuarem a cobrar mensalidades<sup>9</sup>. Essa ressalva constitucional afasta a tese de que a gratuidade seria absoluta, legitimando o modelo de financiamento híbrido adotado por muitas universidades municipais.

No plano jurídico, as Instituições Municipais de Ensino Superior podem assumir a forma de autarquias ou fundações públicas de direito público ou privado, mas sempre instituídas por lei municipal. Como explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “as fundações, quando instituídas pelo poder público, possuem um patrimônio que é total ou parcialmente público. Sua personalidade jurídica poderá ser pública ou privada, conforme o que lhe for atribuído por lei, mas seus fins são, obrigatoriamente, públicos”<sup>10</sup>. O levantamento realizado por Martha Abrahão Saad Lucchesi demonstra que, no Estado de São Paulo, a maioria das IMES adota a forma de autarquia municipal, justamente por oferecer maior autonomia administrativa e segurança jurídica<sup>11</sup>.

Do ponto de vista constitucional contemporâneo, Rodrigo Neves observa que o município pode atuar no ensino superior, desde que não utilize recursos vinculados à educação básica, exercendo sua autonomia política e administrativa em harmonia com o regime de colaboração federativa (art. 211, CF)<sup>12</sup>. Ademais, a vedação ao retrocesso social, aplicada aos direitos fundamentais de caráter prestacional, impede que políticas públicas de acesso à educação superior — já consolidadas pelas universidades municipais — sejam limitadas ou suprimidas por decisões judiciais de caráter provisório.

Por fim, deve-se destacar o papel das IMES na interiorização da educação superior. Estudos empíricos comprovam que tais instituições surgiram em regiões onde a presença da União e dos Estados era insuficiente, garantindo acesso ao ensino superior e fixação de mão de obra qualificada em áreas do interior<sup>7</sup>. Nesse sentido, sua expansão não representa afronta à Constituição, mas a

<sup>8</sup>Idem, p. 270-272

<sup>9</sup>BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

<sup>10</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 425.

<sup>11</sup>LUCCHESI, Martha Abrahão Saad. *As Instituições Municipais de Ensino Superior no Estado de São Paulo: categorias jurídicas e acadêmicas*. São Paulo: CEE/SP, 2009.

<sup>12</sup>NEVES, Rodrigo Santos. *Instituições Municipais de Ensino Superior: o paradigma constitucional e a política pública*. 2018.

efetivação do direito fundamental à educação e do princípio da igualdade, ambos de envergadura constitucional e dotados de proteção contra retrocessos.

A Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (art. 206, IV). Todavia, a própria ordem constitucional estabeleceu exceções expressas a esse mandamento, revelando que a regra não possui caráter absoluto.

O art. 242, caput, da Constituição Federal dispõe de forma inequívoca que “o disposto no art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação da Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos”. Ou seja, as instituições criadas até 5 de outubro de 1988, que já adotavam a prática da cobrança, foram constitucionalmente autorizadas a manter tal modelo, desde que a sua manutenção não ocorra de forma preponderante por verbas orçamentárias. Esse é o caso paradigmático da Universidade de Gurupi (UnirG), fundada pela Lei Municipal nº 611/1985

Além disso, o regime de colaboração federativa previsto no art. 211 da Constituição legitima a atuação municipal no ensino superior, especialmente em regiões onde a União e os Estados não implementaram oferta pública suficiente. Como observa Rodrigo Neves (2018), o município pode desenvolver o ensino superior desde que observe suas competências prioritárias na educação básica e não utilize, para essa finalidade, recursos constitucionalmente vinculados ao FUNDEB.

Por fim, deve-se considerar o princípio da autonomia federativa (art. 18, CF) e a autonomia universitária (art. 207, CF), que garantem às universidades liberdade didático-científica, administrativa e financeira. Nesse contexto, a cobrança de mensalidades não afronta a Constituição, quando se trata de instituição municipal anterior à Constituição de 1988 e mantida por modelo híbrido de financiamento. Ao contrário, revela-se como mecanismo de sustentabilidade financeira compatível com a ordem constitucional.

Assim, a cobrança de mensalidades pelas universidades municipais criadas antes da promulgação da Carta de 1988 encontra respaldo direto no texto constitucional, não configurando violação ao princípio da gratuidade, mas sim exceção expressamente prevista pelo constituinte originário.

## **6 LIMITES TERRITORIAIS DE ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS DE ENSINO SUPERIOR**

As Instituições Municipais de Ensino Superior (IMES) integram, via de regra, o sistema estadual de ensino, conforme dispõem os arts. 11, V, e 16, II, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996). A União mantém competência privativa para legislar sobre diretrizes e

bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CF), mas a criação, autorização e funcionamento de universidades públicas municipais dependem da atuação dos Conselhos Estaduais de Educação, que exercem papel regulador e fiscalizador.

Dessa forma, as IMES não se vinculam ao Ministério da Educação, salvo se optarem por adesão ao sistema federal. Logo, sua expansão geográfica está restrita ao território do Estado em que foram criadas, sendo indispensável a chancela do respectivo Conselho Estadual de Educação para a abertura de novos cursos e campi.

Esse limite territorial decorre de três fundamentos:

1. Vinculação ao sistema estadual de ensino – a legislação e a jurisprudência consolidaram a supervisão das IMES pelos Conselhos Estaduais, como reforça a própria decisão monocrática do Ministro Flávio Dino na ADPF 1247, ao condicionar a atuação municipal ao cumprimento dos requisitos do art. 11, V, da LDB
2. Competência legislativa privativa da União – vedaria a um município expandir unilateralmente para outro Estado, sob pena de invasão de competência normativa (art. 22, XXIV, CF);
3. Autonomia federativa limitada – embora as universidades gozem de autonomia didático-científica, administrativa e financeira (art. 207, CF), essa prerrogativa deve ser exercida em harmonia com o regime de cooperação federativa e com os limites territoriais da entidade instituidora (município e Estado de origem).

O caso da Universidade de Gurupi (UnirG) exemplifica a regularidade desse modelo. Criada em 1985, vinculada à Fundação UnirG, sua expansão ocorreu exclusivamente dentro do Estado do Tocantins, mediante autorização do Conselho Estadual de Educação e posterior credenciamento pelo Decreto Estadual nº 6.209/2021, que legitimou a instalação do campus de Paraíso do Tocantins

Conclui-se, portanto, que as IMES não podem expandir para além das fronteiras do Estado em que foram criadas, salvo se incorporadas ao sistema federal de ensino, hipótese que alteraria substancialmente sua natureza jurídica. A expansão intraestadual, por outro lado, mostra-se legítima quando devidamente autorizada pelo Conselho Estadual competente, em consonância com o regime constitucional de colaboração.

TABELA 1: COMPARATIVO DE COMPETÊNCIAS

Ente Federativo	Base Constitucional/Legal	Competências Principais	Limites de Atuação
<b>União</b>	CF, art. 22, XXIV; LDB, arts. 8º e 16, I	- Legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. - Manter e autorizar universidades e instituições federais. - Regular e fiscalizar instituições privadas de ensino superior.	Atuação nacional, em todo o território da República.
<b>Estados</b>	CF, arts. 25 e 211; LDB, arts. 16, II, e 17	- Organizar, manter e expandir universidades estaduais. - Regulamentar e supervisionar as instituições municipais e privadas do respectivo Estado, por meio do <b>Conselho Estadual de Educação</b> .	Atuação restrita ao território do Estado.
<b>Municípios</b>	CF, arts. 18, 30, VI e 211, §1º; LDB, art. 11, V	- Criar e manter instituições municipais de ensino superior. - Vinculação obrigatória ao sistema estadual de ensino. - Possibilidade de cobrança de mensalidade quando criadas antes de 1988 e não mantidas preponderantemente por recursos públicos (CF, art. 242, caput).	Atuação restrita ao território do Estado de origem, <b>com autorização do Conselho Estadual de Educação</b> . Não podem expandir para outros Estados sem adesão ao sistema federal (MEC).

Fonte própria

Contudo, nessa seara, merece destaque a manifestação do Conselheiro Estadual de Educação, Vice-Presidente da Câmara de Legislação e Normas do CEE/TO, que conferiu relevo ao debate ao sustentar que “a Universidade não tem CEP”, enfatizando que a decisão do Supremo Tribunal Federal acaba por insistir em encolher o espaço de atuação da Universidade Pública Municipal.

Em seu posicionamento, o Conselheiro observa que não há, na Constituição da República de 1988, qualquer cláusula que restrinja as instituições municipais de ensino superior ao território de seu município de origem. Ao contrário, a Carta Magna limitou-se, no art. 242, a preservar a existência dessas instituições e a admitir, de forma excepcional, a cobrança de mensalidades para sua manutenção, sem redesenhar sua natureza jurídica nem impor-lhes territorialidade artificial.

Defende, ainda, que a Constituição não concebeu um ensino superior confinado a perímetros municipais, mas, sim, instituições vocacionadas a servir ao país como um todo, sujeitas a regras próprias de controle público, exercido sob supervisão técnica, auditável e verificável. Ressalta, por fim, que as universidades municipais oferecem mensalidades significativamente inferiores às praticadas pelas instituições privadas de ensino superior, justamente aquelas que propuseram a presente ação. Assim, empurrar os estudantes para preços exorbitantes como consequência da restrição a tais universidades não representa uma escolha responsável de política pública, mas, antes, um retrocesso social e educacional.

A nossa Constituição Federal pede colaboração e não o confinamento do conhecimento, e este conhecimento é universal e não pode ser municipalizado por decreto, interiorizar é incluir, restringir é

excluir, quem limita território limita a própria cidadania, afinal a Universidade realmente não tem CEP mas sim missão.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Instituições Municipais de Ensino Superior (IMES) representam um dos mais relevantes instrumentos de concretização do direito à educação em regiões historicamente desassistidas pela União e pelos Estados. Ao longo de sua trajetória, mostraram-se capazes de expandir oportunidades acadêmicas, formar profissionais em áreas estratégicas e contribuir para o desenvolvimento econômico e social do interior brasileiro.

A decisão monocrática proferida na ADPF 1247 não extinguiu tais instituições, mas impôs-lhes um congelamento, ao impedir a expansão de cursos e campi. Tal medida, embora justificada sob o argumento da defesa da gratuidade e da competência privativa da União, não encontra respaldo em uma leitura sistemática e funcional da Constituição de 1988. O texto constitucional, ao mesmo tempo em que consagra a gratuidade (art. 206, IV), admite exceções explícitas para instituições criadas antes da promulgação da Carta (art. 242, caput), além de reconhecer o regime de colaboração federativa (art. 211) e a autonomia universitária (art. 207).

O caso da Universidade de Gurupi (UnirG) exemplifica a legitimidade dessa atuação. Criada em 1985, vinculada a uma fundação pública de direito público, sua expansão ocorreu dentro do Tocantins, com credenciamento regular pelo Conselho Estadual de Educação. Tal conformidade normativa demonstra que as IMES não atuam à margem da legalidade, mas em consonância com o modelo constitucional de repartição de competências.

Diferentemente de outras Instituições Municipais de Ensino Superior analisadas na literatura, a Universidade de Gurupi (UnirG) não recebe repasses diretos do orçamento municipal nem possui previsão de destinação obrigatória de verbas públicas em sua Lei Orgânica ou nas Leis Orçamentárias Anuais. Sua manutenção decorre de receitas próprias, provenientes de mensalidades, convênios, bolsas institucionais e parcerias, o que lhe confere autonomia financeira e a distingue de modelos institucionais que dependem do erário local. Essa sustentabilidade financeira própria não apenas reforça a compatibilidade da UnirG com os arts. 211 e 212 da Constituição Federal, ao não comprometer os recursos vinculados à educação básica, como também evidencia que a aplicação indistinta das restrições fixadas na ADPF 1247 ignora sua peculiaridade institucional e afronta o princípio da isonomia federativa.

Sob a perspectiva da política pública, restringir a atuação das IMES configura retrocesso institucional e social. O estudo do IP-Libre (2021) evidencia que mais de 100 universidades e

faculdades municipais atendem cerca de 150 mil estudantes, oferecendo cursos essenciais e fixando mão de obra qualificada em cidades médias e pequenas. Eliminar ou limitar tais experiências significa agravar desigualdades históricas, reforçando a concentração de oportunidades nos grandes centros urbanos.

Conclui-se, portanto, que a manutenção e a expansão das IMES são não apenas compatíveis com o texto constitucional, mas indispensáveis à efetividade do direito fundamental à educação e ao fortalecimento do federalismo cooperativo. A interpretação restritiva proposta na ADPF 1247 deve ser superada em prol de uma hermenêutica que prestigie a igualdade de acesso, a interiorização e o desenvolvimento regional.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1247. Decisão monocrática do Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF libera ingresso de novos alunos em universidades municipais fora do território local criadas antes de 1988. Notícias STF, Brasília, 19 set. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-libera-ingresso-novos-alunos-em-universidades-municipais-fora-do-territorio-local-criadas-antes-de-1988/>. Acesso em: 22 set. 2025.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de; CAMPOS, Ivete Maria Barbosa Madeira e FERREIRA, Sueli Mamede Lobo. Instituições de Educação Superior Municipais (IMES): mapeamento, vinculação de recursos e disponibilidade orçamentária. Fineduca [online]. 2023, vol.13, 127707. Epub 26-Abr-2025. ISSN 2236-5907. <https://doi.org/10.22491/2236-5907127707>.

CHRISPNO, Álvaro. Ensino público gratuito: flexibilidades e desvios. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 10, n. 29, p. 84-98, jan./abr. 2005.

DAVIES, Nicholas. A educação nas constituições federais e em suas emendas de 1824 a 2010. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. 37, p. 266-288, mar. 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GURUPI (Município). Lei nº 611, de 12 de julho de 1985. Cria a Fundação Educacional de Gurupi (FEG). Gurupi, TO, 1985.

GURUPI (Município). Lei nº 1.970, de 15 de dezembro de 2011. Reconhece a Fundação UnirG como fundação pública de direito público, com natureza autárquica. Gurupi, TO, 2011.

GURUPI (TO). Lei Orgânica do Município de Gurupi: compilada. Gurupi: Câmara Municipal de Gurupi, 2024.

GURUPI (TO). Lei nº 2.371, de 26 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Programa de Financiamento Estudantil da Fundação UnirG – CredUnirG. Gurupi, TO, 2017.

GURUPI (TO). Lei nº 2.535, de 15 de abril de 2021. Institui o Programa de Bolsas para regência, preceptoria e tutoria nos cenários de aprendizagem prática e estágio dos cursos da Fundação UnirG. Gurupi, TO, 2021.

GURUPI (TO). Lei nº 2.579, de 17 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre bolsas para tutoria em programas de Ensino a Distância da Fundação UnirG. Gurupi, TO, 2022.

GURUPI (TO). Lei nº 2.700, de 22 de dezembro de 2023. Institui novo Programa de Financiamento Estudantil da Fundação UnirG (CredUnirG), estabelece critérios de concessão de bolsas integrais e parciais e revoga disposições em contrário. Gurupi, TO, 2023.

INSTITUTO DE PESQUISAS, LIBERDADE E EDUCAÇÃO (IP-Libre). Instituições Municipais de Educação Superior: mapeamento, vinculação de recursos e disponibilidade orçamentária. São Paulo: IP-Libre, 2021.

LUCCHESI, Martha Abrahão Saad. As Instituições Municipais de Ensino Superior no Estado de São Paulo: categorias jurídicas e acadêmicas. São Paulo: Conselho Estadual de Educação, 2009.

LUZ, Maurício. Universalidade não tem CEP: por que a decisão do STF insiste em encolher a UNIVERSIDADE PÚBLICA MUNICIPAL. TO Notícia, Gurupi-TO, 17 set. 2025. Opinião. Disponível em: <https://tonoticia.com.br/noticia/17875/universalidade-nao-tem-cep-por-que-a-decisao-do-stf-insiste-em-encolher-a-universidade-publica-municipal>. Acesso em: 22 set. 2025.

MARINHO, Geovana Ferreira; GONÇALVES, Lúcia Maria de Assis; PEREIRA, Ivan. Limites e possibilidades das Instituições Municipais de Ensino Superior: o caso da UNITAU/SP. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 61-82, jan./fev. 2019.

NEVES, Rodrigo Santos. Instituições Municipais de Ensino Superior: o paradigma constitucional e a política pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

TOCANTINS. Decreto nº 6.209, de 12 de janeiro de 2021. Credencia o Campus Paraíso da Fundação UnirG. Diário Oficial do Estado do Tocantins: Palmas, 13 jan. 2021.