



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.036/GO**

**RELATOR: MINISTRO NUNES MARQUES**

**REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS  
DE ENSINO – CONFENEN**

**ADVOGADOS: JOÃO PAULO DE CAMPOS ECHEVERRIA E OUTROS**

**INTERESSADO: MUNICÍPIO DE GOIÂNIA**

**PARECER AJCONST/PGR Nº 265460/2023**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI 10.612/2021, DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA/GO. LEGITIMIDADE DA ENTIDADE REQUERENTE. INCONSTITUCIONALIDADE QUE ATINGE TODOS OS DESTINATÁRIOS DA NORMA E NÃO APENAS A PARCELA REPRESENTADA PELA REQUERENTE. CONHECIMENTO AMPLO. VEDAÇÃO À REALIZAÇÃO DE CURSOS A DISTÂNCIA NA ÁREA DE SAÚDE NAQUELA MUNICIPALIDADE. VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA. CONHECIMENTO PARCIAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A circunstância de a entidade de classe representar apenas parte dos destinatários da norma impugnada não impede o conhecimento amplo da ação quando o vício de inconstitucionalidade irrogado for idêntico para todos os seus destinatários. Precedente.

2. Viola a competência legislativa da União lei municipal que veda a realização de cursos a distância na área de saúde no âmbito da respectiva municipalidade.

— Parecer pelo conhecimento parcial da arguição e, nessa extensão, pela procedência do pedido, para que seja declarada inconstitucional a Lei 10.612, de 14.4.2021, do Município de Goiânia.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Excelentíssimo Senhor Ministro Nunes Marques,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN, apontando como objeto a Lei 10.612, de 14.4.2021, do Município de Goiânia, que “*proíbe a realização de cursos de ensino a distância na área da saúde e dá outras providências*”.

Eis o teor do diploma legal questionado:

*Art. 1º Fica vedado no Município de Goiânia qualquer curso na modalidade de ensino a distância na rede pública e privada de cursos técnicos, de nível superior ou pós-graduação na área da saúde.*

*Art. 2º O descumprimento da proibição expressa no art. 1º acarretará multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) à instituição, triplicando-se na autuação que se constate a reincidência, estando sujeito, a partir da reincidência, a cassação do alvará de funcionamento com o imediato fechamento do estabelecimento.*

*Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação*

Preliminarmente, a entidade requerente defende sua legitimidade para a provocação do controle concentrado de constitucionalidade, ressaltando tratar-se de entidade sindical de âmbito nacional, que atua na defesa dos direitos e interesses de todos os estabelecimentos particulares de ensino do país.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No mérito, a requerente afirma que a norma questionada afronta os preceitos fundamentais previstos nos arts. 1º, *caput*; 18; art. 22, XXIV; 24, IX; 30, I e II; 170, IV; e 209, todos da Constituição Federal.

Assevera que a lei impugnada, ao proibir a realização de todo e qualquer curso técnico, de nível superior ou pós-graduação na área de saúde, na modalidade de ensino a distância, na rede pública e privada, padece de vício formal, uma vez que invade competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, destacando que a repartição de competências é *“núcleo inafastável de organização político-administrativo brasileiro”*.

Nesse passo, ressalta que, nos termos do art. 9º, IX, da Lei 9.394/1996 (LDB), *“a União incumbir-se-á de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino”*.

Acrescenta que, de acordo com o art. 80, § 1º, da LDB, *“a educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União”*, mencionando que a educação na modalidade a distância é regulamentada pelo Decreto 9.057/2017.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ainda no aspecto formal, aduz que a norma questionada invade a competência concorrente dos estados-membros para legislar sobre educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Registra que o projeto de lei que deu origem à norma combatida foi vetado integralmente pelo chefe do Poder Executivo municipal, que o considerou formalmente inconstitucional, por violação das regras de competência previstas na Constituição Federal.

No campo material, assenta que a vedação de se ministrar cursos a distância na área da saúde, prevista no diploma impugnado, contraria a ordem econômica e financeira idealizada pelo constituinte, especialmente a livre-iniciativa e a livre concorrência, destacando que referida proibição acarreta *“gravame irreparável às instituições de ensino superior no Estado de Goiás, que já ofertam esses cursos há alguns anos e com a mesma qualidade dos cursos presenciais”*.

Pede a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da norma impugnada. No mérito, requer a declarada a inconstitucionalidade da Lei 10.612, de 14.4.2021, do Município de Goiânia.

Foram solicitadas informações das autoridades interessadas, bem como as manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República (peça 10).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A Câmara Municipal de Goiânia apontou, preliminarmente, irregularidade na representação processual, ilegitimidade da requerente para a propositura de ações de controle concentrado e ausência do pressuposto da subsidiariedade, indispensável ao ajuizamento de ADPF. No mérito, manifestou-se pela improcedência do pedido (peça 13).

O prefeito de Goiânia posicionou-se pela inconstitucionalidade formal da norma impugnada (peça 18).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência do pedido (peça 24).

Eis, em síntese, o relatório.

## 1. LEGITIMIDADE DA ENTIDADE REQUERENTE

O diploma legal questionado veda a realização de cursos a distância na área de saúde nas redes de ensino pública e privada no Município de Goiânia, conforme se vê do enunciado de seu art. 1º:

*Art. 1º Fica vedado no Município de Goiânia qualquer curso na modalidade de ensino a distância na **rede pública e privada** de cursos técnicos, de nível superior ou pós-graduação na área da saúde. (Grifo nosso.)*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A representação da entidade requerente, no entanto, abrange apenas os **estabelecimentos particulares** de ensino do país.

A circunstância de o âmbito de representação da entidade requerente não abranger os estabelecimentos de ensino público não impede o conhecimento amplo da ação, uma vez que o vício de inconstitucionalidade irrogado é idêntico para todos os seus destinatários:

*(...) A exigência de pertinência temática não impede o amplo conhecimento da ação, com a declaração de inconstitucionalidade da norma para além do âmbito dos indivíduos representados pela entidade requerente, quando o vício de inconstitucionalidade for idêntico para todos os seus destinatários. Precedentes. Preliminar rejeitada. (...)*

(ADI 4.203/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 02.05.2015)

A ausência de pertinência temática entre as finalidades institucionais da CONFENEN o conteúdo da norma relativo à rede pública de ensino, não impede o conhecimento amplo da ação, pois a inconstitucionalidade arguida, especialmente o vício formal decorrente da alegada invasão da competência legislativa privativa da União para dispor sobre a matéria, não se restringe à rede particular de ensino, alcançando também a rede pública.

Portanto, não há que se falar em ilegitimidade ativa *ad causam*, ainda que parcial, da CONFENEM para o ajuizamento desta arguição de descumprimento de preceito fundamental.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

## 2. MÉRITO

Na repartição de competências decorrente do modelo de federalismo adotado pelo Estado brasileiro, o constituinte originário elencou, no art. 22 da Constituição Federal, temas cuja competência legislativa é privativa da União. Nos termos do parágrafo único do dispositivo, *“lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”*.

Já no art. 24 da Lei Maior, estão elencadas as matérias cuja competência para legislar é concorrente entre União, estados e Distrito Federal. No âmbito dessa competência, cabe ao ente central da Federação a elaboração de normas gerais, enquanto aos estados e ao DF compete confeccionar normas específicas.

Na hipótese de inexistência de norma geral sobre a matéria, é lícito aos estados e ao Distrito Federal o exercício da competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, até que sobrevenha lei federal veiculando diretivas em sentido diverso.

No que pertine à situação dos autos, a Constituição Federal estabelece ser de competência exclusiva da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, conforme preconizado em seu art. 22, XXIV.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Por sua vez, o art. 24, IX, da CF, dispõe que compete a União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre **educação**, cultura, **ensino**, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação.

No exercício de sua competência legislativa, a União editou a Lei 9.394, de 20.12.1996 – que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional –, que, em seu art. 80, veicula regramento sobre o ensino a distância:

*Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada. (Regulamento)*

*§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.*

*§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.*

*§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas. (Regulamento)*

*§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:  
I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público; (Redação dada pela Lei nº 12.603, de 2012)*

*II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;*

*III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais.*





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No plano infralegal, o ensino a distância é regulamentado no Decreto Federal 9.057/2017, cuja redação de seu art. 3º prescreve que *“a criação, a organização, a oferta e o desenvolvimento de cursos a distância observarão a legislação em vigor e as normas específicas expedidas pelo Ministério da Educação”*.

Nesse contexto, ao determinar que *“fica vedado no Município de Goiânia a realização de qualquer curso na modalidade de ensino a distância na rede pública e privada de cursos técnicos, de nível superior ou pós-graduação na área da saúde”*, o legislador municipal ultrapassou as fronteiras de sua competência legislativa, adentrando em campo reservado à União (ADI 5.719/SP, Rel. Min. Edson Fachin, Dje de 9.9.2020).

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo conhecimento da ação e procedência do pedido, para que seja declarada inconstitucional a Lei 10.612, de 14.4.2021, do Município de Goiânia.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

JF