

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.204
DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS ESTUDANTES DE**
EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (ABE-EAD)
ADV.(A/S) : **DIEGO DALL AGNOL MAIA E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA COORDENAÇÃO DE**
APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL
SUPERIOR - CAPES
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**

DECISÃO:

Vistos.

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS ESTUDANTES DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (ABE-EAD)** contra o **art. 4º, II, da Portaria CAPES nº 6, de 15 de janeiro de 2025, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, órgão do Ministério da Educação, a qual dispõe sobre a Bolsa de Atratividade e Formação para a Docência - Pé-de-Meia Licenciaturas.**

Preliminarmente, a autora defende ter legitimidade para propor a ADPF, tendo em vista o entendimento firmado pelo STF na ADPF nº 527/DF, desde a qual o Plenário passou a atribuir ao conceito de “classe” uma interpretação expansiva, para “incluir entidades que, embora não se enquadrem na definição clássica de classes econômicas ou profissionais, são constituídas com o propósito de defender direitos fundamentais de grupos específicos”. Argumenta que “a ABE-EAD é vista pelo poder público como uma representante legítima e relevante dos interesses dos estudantes de educação a distância em nível nacional”. Defende, ainda, a pertinência entre seus objetivos institucionais e o objeto da presente arguição. Por fim, aduz a inexistência de outro meio apto a sanar a lesividade alegada na presente arguição.

Quanto ao mérito, a entidade requerente sustenta em essência que a Portaria CAPES nº 6/2025, ao limitar aos alunos de **cursos presenciais** o acesso à Bolsa de Atratividade e Formação para a Docência - Pé-de-Meia

Licenciaturas (art. 4º, II), teria instituído **“uma regra discriminatória que nega a política nacional de fomento do ensino a distância estabelecida – por meio do processo legislativo e democrático – no artigo 80 da Lei Federal n. 9.394/96”** (fl. 12, e-doc. 1).

Sustenta-se, ainda,

(i) violação do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais (“Protocolo de San Salvador”), o qual “obriga os Estados a garantir a progressiva acessibilidade ao ensino superior, conforme a capacidade de cada um, com vistas à democratização do acesso”;

(ii) violação do direito à educação e do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de se reduzir as desigualdades sociais e regionais. Isso porque, segundo argumenta a requerente, “ao impor essa regra discriminatória, o Ministério da Educação, por meio do CAPES, restringe o acesso à bolsa de populações vulneráveis, em claro descumprimento do compromisso estatal de incentivar e garantir educação de qualidade para todos”. Acrescenta-se a tanto que “o impedimento de acesso à bolsa atratividade para os cursos EaD prejudica diretamente os estudantes de regiões periféricas e com menores condições econômicas, perpetuando as desigualdades que o próprio artigo 3º, inciso III, da Constituição visa combater”;

(iii) violação à vedação do retrocesso social pela norma questionada, argumentando-se que “tal medida não apenas restringe o acesso ao ensino superior, mas também desconsidera os avanços significativos que o EaD proporcionou à inclusão educacional no Brasil”, afetando “diretamente o direito social à educação e a inclusão de segmentos historicamente marginalizados”. Enfatiza-se que, “para muitos brasileiros, especialmente aqueles que vivem em regiões afastadas ou com dificuldades econômicas, o EaD é a única forma viável de acessar o ensino superior”; e, por fim,

(iv) ofensa aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, com argumento de haver “flagrante desproporcionalidade entre o ato

administrativo e seus objetivos declarados de ‘assegurar a ampliação de professores na educação básica brasileira’”. Afirma-se que, “sob o pretexto de regulamentar o acesso à bolsa atratividade, o Estado impõe uma restrição de acesso aos alunos em curso EaD, o que na prática afeta diretamente o direito fundamental ao acesso igualitário e em iguais condições ao sistema de educação superior”.

Ao final, a Associação Brasileira dos Estudantes de Educação a Distância (ABE-EAD) requer a concessão de medida cautelar para “suspender os efeitos da expressão ‘presencial’ constante do inciso II, artigo 4º, da Portaria CAPES n. 6, de 15 de janeiro de 2025 e, consequentemente, assegurar que os alunos de cursos de licenciatura EaD possam ter acesso à bolsa atratividade”. No mérito, pugna pela confirmação da liminar, “julgando-se procedente o pedido para declarar a nulidade do inciso II, artigo 4º, da Portaria CAPES n. 6, de 15 de janeiro de 2025” (fl. 51, e-doc. 1).

Adotado o **rito abreviado** previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/1999, foram prestadas informações pela **Fundação Pública Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES**, por meio das quais se defendeu a legalidade dos atos praticados pela autoridade competente da CAPES e a inexistência de qualquer ofensa a preceitos fundamentais (e-doc. 10).

Na sequência, a d. **Advocacia-Geral da União** se manifestou pelo **não conhecimento** da arguição, com argumentos de **(i) ilegitimidade ativa *ad causam*** da Associação Brasileira dos Estudantes de Educação a Distância, dada a **ausência de comprovação de sua abrangência nacional**; e de **(ii) inexistência de controvérsia constitucional**, uma vez que a portaria questionada “retira da legislação infraconstitucional os seus fundamentos de validade”. No mérito, caso superadas as preliminares suscitadas, manifestou-se pela **improcedência** do pedido (e-doc. 14).

Ato contínuo, a d. **Procuradoria-Geral da República** opinou, igualmente, pelo **não conhecimento** da presente arguição com

entendimento de que (i) a “jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não reconhece **legitimidade ativa** para propositura de ações de controle abstrato de constitucionalidade às associações que representem coletivo que, como o formado por estudantes, não configura **categoria profissional ou econômica**”; (ii) não foi demonstrada a **abrangência nacional** da entidade de classe ora requerente; e (iii) o dispositivo impugnado consiste em **ato normativo secundário** que encontra fundamento na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (e-doc. 24).

É o relato do necessário. Decido.

In casu, a Associação Brasileira dos Estudantes de Educação a Distância (ABE-EAD) questiona a constitucionalidade do **art. 4º, II, da Portaria nº 6/2025, editada pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, órgão do Ministério da Educação, a qual regulamenta a Bolsa de Atratividade e Formação para a Docência - Pé-de-Meia Licenciaturas**. Esse apoio financeiro aos acadêmicos foi instituído pelo Decreto nº 12.358/2025, por meio do qual se criou o programa Mais Professores, com o objetivo de se fomentar o ingresso, a permanência e a conclusão nos cursos de licenciatura de estudantes com alto desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio – Enem.

Eis o teor do dispositivo impugnado:

“Art. 4º São elegíveis para recebimento da bolsa os egressos do Ensino Médio que:

[...]

II - ingressem em um **curso presencial** de licenciatura”
(grifos nossos).

Alega-se, em essência, que ao restringir aos alunos de cursos presenciais o acesso à Bolsa de Atratividade e Formação para a Docência -

Pé-de-Meia Licenciaturas a norma questionada teria transcendido os limites estabelecidos pela política nacional de fomento do ensino a distância prevista no art. 80 da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), além de ter malferido preceitos fundamentais, especialmente os relacionados à isonomia e à educação.

Verifico, de plano, que **a presente arguição não possui condições de prosseguimento.**

É certo que a Constituição de 1988, inovando em relação às anteriores, ampliou a legitimidade para a propositura de ações no controle concentrado de constitucionalidade. Agora, a legitimação é concorrente. Dentre os novos legitimados, o art. 103 do texto constitucional, em seu inciso IX, contempla “**confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional**”.

Assentou a jurisprudência da Corte, então, que, para ter acesso ao controle abstrato de normas, **confederações sindicais e entidades de classe devem contar com alguns requisitos qualificativos**, a saber: (i) a delimitação subjetiva da associação de classe ou sindical, que deve representar categoria delimitada ou delimitável de pessoas físicas ou jurídicas, sendo vedada a heterogeneidade de composição (ADI nº 4.230/RJ-AgR, de **minha relatoria**); (ii) o caráter nacional, configurado com a comprovação da presença de associados em ao menos nove Estados da Federação (ADI nº 108/DF-QO, Ministro **Celso de Mello**, DJ de 5/6/92); e (iii) a pertinência temática entre os objetivos institucionais da postulante e a norma objeto de sindicância.

No caso ora em apreço, constato que a **Associação Brasileira dos Estudantes de Educação a Distância (ABE-EAD)**, ora requerente, não se desincumbiu do ônus de demonstrar, de forma inequívoca, sua representatividade geográfica, com a comprovação da existência de associados em pelo menos nove estados da Federação a confirmar a atuação transregional da instituição.

Não se pode olvidar também, nos termos bem apontados pelo **parquet** federal, que a Associação Brasileira dos Estudantes de Educação

a Distância, muito recentemente, teve sua legitimidade ativa não reconhecida para o ajuizamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade, exatamente pela ausência de demonstração da atuação transregional, além de congregar associados não vinculados a uma categoria profissional ou econômica (ADPF nº 1.191/DF AgR, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, DJe de 21/3/25).

Demais disso, é verdade que ao disciplinar as hipóteses de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental previstas no art. 102, § 1º, da Constituição a Lei nº 9.882/99 possibilitou o emprego dessa ação para atacar uma ampla gama de atos que, até então, não poderiam ser objeto de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade. Isso **não significa, todavia, que seja genérica e irrestrita a possibilidade de seu ajuizamento**, sob pena de se banalizar o uso do instituto.

Na espécie, a requerente se vale do instrumento da arguição de descumprimento de preceito fundamental para questionar ato infralegal que possui natureza meramente regulamentar. Seu fundamento de validade encontra-se no art. 62, § 3º, da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), o qual preconiza que “[a] formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância”.

Primeiramente, é imperioso ressaltar que a impugnação de ato normativo secundário está condicionada à arguição da inconstitucionalidade do dispositivo legal que lhe confere fundamento de validade. Isso porque, somente na hipótese de ser reconhecida a inconstitucionalidade desse, poder-se-ia, em tese, prosseguir na análise para verificar eventual invalidação, por arrastamento, do ato normativo secundário (**v.g.**, ADI nº 5.422/DF, Tribunal Pleno, de minha relatoria, DJe de 23/8/22). O que não ocorreu na espécie.

Ademais, é de se observar, nos termos em que foi formulada a própria petição inicial, que o confronto do ato questionado se dá em face

da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que lhe confere fundamento, sendo certo, portanto, que eventual vício de inconstitucionalidade, se existente, seria meramente reflexo ou indireto.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não admite o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para o exame de ofensa reflexa ou indireta à Constituição, conforme exemplificam os seguintes precedentes:

“Direito constitucional e do trabalho. Agravo interno em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Nova modalidade de registro da jornada de trabalho. **Ofensa reflexa à constituição. Não cabimento.** 1. Agravo interno contra decisão que não conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental contra a Portaria MTPS nº 671/2021, que proíbe o empregador de exigir documentos comprobatórios de vacinação para a contratação ou manutenção da relação de emprego, equiparando a medida a práticas discriminatórias em razão de sexo, origem, raça, entre outros. 2. **A Portaria impugnada encontra fundamento de validade no art. 74, § 2º, da CLT, que expressamente determina ao Ministério do Trabalho a regulamentação da matéria. O controle concentrado não constitui meio idôneo para impugnar a validade de ato regulamentar e secundário.** Precedentes. [...] 4. Agravo interno a que se nega provimento” (ADPF nº 922 AgR, Relator Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, DJe de 23/6/23 - grifos nossos).

“A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que **crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo, caracterizadas pela inobservância, por parte da autoridade pública, do seu dever jurídico de subordinação normativa à lei – revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o**

processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes” (ADI nº 5.582-AgR, Rel. Min. **Celso de Mello**, Tribunal Pleno, DJe de 17/9/20).

“PROCESSO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PORTARIA NORMATIVA DO MEC. FIES. INCONSTITUCIONALIDADE REFLEXA. 1. **O acórdão recorrido está alinhado à jurisprudência desta Corte, firmada no sentido de que não é cabível ADPF para apreciar inconstitucionalidade reflexa de ato regulamentar.** Precedentes: ADPF 192-AgR, Rel. Min. Luiz Fux; ADPF 260-AgR. Rel. Min. Cármen Lúcia. 2. Agravo regimental a que se nega provimento” (ADPF nº 354-AgR, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, DJe de 26/9/16 - grifos nossos).

“Agravo regimental. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Portarias do Ministério de Estado da Justiça e Segurança Pública. Emprego da Força Nacional de Segurança Pública. Supostas violações do princípio da legalidade e das competências constitucionais da Polícia Rodoviária Federal. Necessidade de prévia análise da legislação infraconstitucional para verificar as suscitadas ofensas à CF/88. Ofensa reflexa à Constituição Federal. Impossibilidade de discussão em sede de ADPF. Agravo regimental não provido. 1. Trata-se de portarias do Ministério da Justiça e Segurança Pública que autorizaram o emprego da Força Nacional de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro a pedido do Governador do mencionado ente federado. 2. Para verificar, in casu, as violações dos arts. 37, caput, e 144, § 2º, da Constituição Federal, apontadas pelos agravantes, seria necessário, anteriormente, interpretar as regras constantes da Lei Federal nº 11.473/07 e do Decreto nº 5.289/04, pois são elas que dão

supedâneo legal à edição das portarias impugnadas. 3. Assim, **as supostas ofensas ao texto constitucional, caso configuradas, seriam meramente reflexas ou indiretas, sendo incabível sua análise em sede de controle abstrato de constitucionalidade, conforme jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal.** Precedente: ADPF nº 192/RN-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 17/9/15. 4. Agravo regimental não provido” (ADPF nº 468-AgR, **de minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 28/5/18).

Nessa esteira, **nego seguimento à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental**, dada sua manifesta inadmissibilidade (art. 21, § 1º, RISTF).

Prejudicado o pedido de ingresso no feito na condição de **amicus curiae** (e-doc. 17).

Publique-se.

Brasília, 30 de maio de 2025.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente