

22/02/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 341**  
**DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ROBERTO BARROSO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>:PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>:DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>:UNIÃO NACIONAL DO ESTUDANTES - UNE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:THAIS SILVA BERNARDES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO SUPERIOR - ABRAES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:LUIZ GUSTAVO ANTONIO SILVA BICHARA</b>

***Ementa:*** DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. FIES. NOVAS REGRAS. APLICAÇÃO RETROATIVA. VIOLAÇÃO À SEGURANÇA JURÍDICA.

1. Arguição proposta contra as Portarias Normativas MEC nº 21/2014 e 23/2014, que alteraram as regras para ingresso e renovação de contratos de financiamento de curso de nível superior, celebrados com o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior – FIES.

2. Conhecimento parcial da arguição, exclusivamente em relação à constitucionalidade do art. 3º da Portaria Normativa MEC nº 21/2014, que alterou a redação do art. 19 da Portaria Normativa MEC nº 10/2010, uma vez que o requerente não se desincumbiu do ônus de impugnação específica dos demais dispositivos das Portarias Normativas MEC nºs 21/2014 e 23/2014.

3. O art. 3º da Portaria Normativa MEC nº 21/2014 alterou a redação do art. 19 da Portaria Normativa MEC nº 10/2010, passando a exigir média superior a 450 pontos e nota superior a zero nas redações do ENEM, como condição para a obtenção de financiamento de curso

**ADPF 341 / DF**

superior junto ao Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - FIES.

4. *Violação da segurança jurídica.* Afastamento da exigência de desempenho mínimo no ENEM para a renovação dos contratos dos estudantes que já estavam cursando o ensino superior com financiamento do FIES antes da alteração da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.

5. Quanto aos estudantes que ainda não tinham firmado contrato com o FIES, inexistente direito adquirido a regime jurídico. Na hipótese, as condições para a obtenção do financiamento foram alteradas antes do início do prazo para requerimento da contratação junto ao FIES para o primeiro semestre de 2015.

6. Razoabilidade da exigência de média superior a 450 pontos e de nota superior a zero na redação do ENEM como critério de seleção dos estudantes que perceberão financiamento público para custeio do ensino superior. Exigência que atende aos imperativos de moralidade, impessoalidade e eficiência a que se submete a Administração Pública (art. 37, CF).

7. Arguição de descumprimento de preceito fundamental parcialmente conhecida e, nessa parte, pedido julgado parcialmente procedente para confirmar a medida cautelar e determinar a não aplicação da nova redação do art. 19 da Portaria Normativa MEC nº 10/2010 aos estudantes que postulavam a renovação de seus contratos, em respeito ao princípio da segurança jurídica, com prorrogação do prazo para obtenção da renovação até 29 de março de 2015.

8. Tese de julgamento: *“Viola a segurança jurídica a aplicação do art. 19 da Portaria Normativa MEC nº 10/2010, em sua nova redação, aos estudantes que postulam a renovação de seus contratos do FIES”.*

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, por unanimidade de votos, em conhecer parcialmente da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgar o pedido parcialmente procedente, a fim de

**ADPF 341 / DF**

determinar a não aplicação do art. 19 da Portaria Normativa nº 10/2010, em sua nova redação, aos estudantes que postulam a renovação de seus contratos, em respeito ao princípio da segurança jurídica, prorrogado o prazo para obtenção da renovação até 29 de março de 2015, fixando a seguinte tese de julgamento: “A aplicação do art. 19 da Portaria Normativa nº 10/2010, em sua nova redação, aos estudantes que postulam a renovação de seus contratos, viola a segurança jurídica”, tudo nos termos do voto do Relator.

Brasília, 10 a 17 de fevereiro de 2023.

**Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO - Relator**

22/02/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 341  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ROBERTO BARROSO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>:PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>:DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>:UNIÃO NACIONAL DO ESTUDANTES - UNE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:THAIS SILVA BERNARDES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO SUPERIOR - ABRAES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:LUIZ GUSTAVO ANTONIO SILVA BICHARA</b>

**RELATÓRIO:**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):**

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, na qual se questiona a constitucionalidade das Portarias Normativas MEC nº 21/2014 e 23/2014, que alteraram as regras para ingresso e renovação de contratos de financiamento de curso de nível superior, celebrados com o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior – FIES. Os atos normativos questionados passaram a prever a exigência de média superior a 450 pontos e de nota na redação diferente de zero no ENEM, ao estudante que tenha concluído o ensino médio a partir do ano letivo de 2010 e que pretenda inscrever-se no programa.

2. Em sede cautelar, o requerente pugnou pelo deferimento de liminar para assegurar: “i) a renovação dos contratos dos alunos já

**ADPF 341 / DF**

*inscritos no FIES e ii) o direito de acesso ao FIES por parte dos estudantes que se submeteram ao ENEM nos anos anteriores, independentemente do preenchimento das novas exigências previstas nas referidas portarias”.*

3. Em 17.04.2015, considerando a extrema urgência em esclarecer as regras aplicáveis às inscrições e renovações do FIES, determinei a intimação dos Exmos. Srs. Ministro da Educação, Advogado-Geral da União e Procurador-Geral da República para que se manifestassem.

4. O Ministro da Educação informou que o requisito do desempenho mínimo é exigido apenas na solicitação do FIES, ou seja, para novos contratos e não para manutenção dos já existentes, razão pela qual defendeu a constitucionalidade dos atos impugnados.

5. A Advocacia-Geral da União se manifestou em parecer assim ementado:

*Educação. Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior -FIES. Portarias Normativas n° 21, de 26 de dezembro de 2014, e n° 23, de 29 de dezembro de 2014, ambas do Ministro de Estado da Educação. Preliminar. Atos normativos de natureza regulamentar. Mérito. Não evidenciados os pressupostos necessários ao deferimento da medida cautelar postulada na presente arguição. Ausência de eficácia retroativa dos critérios fixados para a concessão do financiamento estudantil. Observância do direito constitucional à educação e do princípio da segurança jurídica. Manifestação pelo indeferimento do pedido de medida cautelar.*

6. A Procuradoria-Geral da República se manifestou pelo parcial conhecimento da arguição e pela parcial concessão de medida cautelar, com declaração de inaplicabilidade da Portaria Normativa MEC n.º 21/2014 a alunos com contratos em execução e de aplicabilidade a estudantes que não tenham solicitado financiamento do FIES.

**ADPF 341 / DF**

7. Deferi parcialmente a liminar, *ad referendum* do Plenário, exclusivamente para determinar a não aplicação das novas normas aos estudantes que postulavam a renovação de seus contratos, ou que requereram sua inscrição no FIES até 29.03.2015, em respeito ao princípio da segurança jurídica.

8. O Plenário referendou a medida cautelar em decisão assim ementada:

DIREITO ADMINISTRATIVO. ADPF. NOVAS REGRAS REFERENTES AO FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR - FIES. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO RETROATIVA. LIMINAR REFERENDADA.

1. O art. 3º da Portaria Normativa MEC nº 21/2014 alterou a redação do art. 19 da Portaria Normativa MEC nº 10/2010, passando a exigir média superior a 450 pontos e nota superior a zero nas redações do ENEM, como condição para a obtenção de financiamento de curso superior junto ao Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - FIES.

2. O art. 12 da Portaria Normativa MEC nº 21/2014 previu que as novas exigência entrariam em vigor apenas em 30.03.2015, muito embora as inscrições para o FIES tenham se iniciado em 23.02.2015, conforme Portaria Normativa nº 2/2015. Previu-se, portanto, uma norma de transição entre o antigo e o novo regime jurídico aplicável ao FIES, possibilitando-se que, durante o prazo da *vacatio legis*, os estudantes se inscrevessem no sistema com base nas normas antigas.

3. Plausibilidade jurídica da alegação de violação à segurança jurídica configurada pela possibilidade de ter ocorrido aplicação retroativa da norma nova, no que respeita aos estudantes que: (i) já dispunham de contratos celebrados com o FIES e pretendiam renová-los; (ii) requereram e não obtiveram sua inscrição no FIES, durante o prazo da *vacatio legis*, com base nas regras antigas. Perigo na demora

**ADPF 341 / DF**

configurado, tendo em vista o transcurso do prazo para renovação dos contratos, bem como em razão do avanço do semestre letivo.

4. Cautelar referendada para determinar a não aplicação da exigência de desempenho mínimo no ENEM em caso de: (i) renovações de contratos de financiamento; (ii) novas inscrições requeridas até 29.03.2015.

5. Indeferimento da cautelar no que respeita aos demais estudantes que requereram seu ingresso no FIES em 2015, após 29.03.2015, aos quais devem ser aplicadas as novas normas.

9. Em 30.09.2022, deferi o ingresso da Defensoria Pública da União – DPU, da União Nacional dos Estudantes – UNE e da Associação Brasileira para o Desenvolvimento do Ensino Superior – ABRAES na qualidade de *amicus curiae*.

10. É o relatório.

22/02/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 341  
DISTRITO FEDERAL**

**VOTO:**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):**

1. Primeiramente, conheço parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, exclusivamente no que respeita ao questionamento da constitucionalidade da nova redação conferida ao art. 19 da Portaria Normativa nº 10/2010 pela Portaria Normativa nº 21/2014, uma vez que o requerente não se desincumbiu do ônus de impugnação específica de qualquer outro dispositivo das Portarias Normativas nºs 21/2014 e 23/2014.

2. No exame da medida cautelar, destaquei que havia **controvérsia de fato** quanto à aplicação retroativa da exigência de desempenho mínimo no ENEM ao primeiro grupo de estudantes supostamente atingidos pelas novas normas, correspondente àqueles que já tinham obtido financiamento do FIES e que estavam cursando o ensino superior. Isso porque, apesar de a AGU afirmar que as normas não atingiam esse grupo, o requerente e a PGR alegavam a existência de indícios de aplicação retroativa.

3. Na oportunidade, consignei que a situação de incerteza quanto ao alcance das novas exigências revelava-se suficiente para a configuração da plausibilidade do direito invocado pelo requerente, no que respeita à violação à segurança jurídica dos estudantes que já se encontravam no sistema e que não estavam conseguindo renovar seus contratos.

4. Nesse contexto, e considerando que não houve esclarecimentos posteriores à análise da cautelar, a confirmação da



**ADPF 341 / DF**

liminar em sede de mérito revela-se útil para afastar a exigência de desempenho mínimo no ENEM para a renovação dos contratos.

5. Já no que respeita ao segundo grupo de estudantes, correspondente àqueles que ainda não têm contrato com o FIES e que pleiteiam seu ingresso no sistema, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de não reconhecer o direito adquirido a regime jurídico. Tampouco há ato jurídico perfeito se os contratos de financiamento ainda não foram celebrados. Portanto, não há que se falar em direito adquirido à obtenção de financiamento, com base em regime jurídico anterior, no que tange aos requisitos para acesso ao FIES.

6. Ademais, trata-se, no caso, de regulação editada pela Administração Pública com fundamento em sua disponibilidade orçamentária e financeira. É válido notar, ainda, que as condições para a obtenção do financiamento foram alteradas antes do início do prazo para requerimento da contratação junto ao FIES para o primeiro semestre de 2015.

7. Por fim, nota-se que **o prazo para ingresso no FIES em 2015 iniciou-se em 23.02.2015**, nos termos da Portaria Normativa MEC nº 2/2015, ao passo que **a Portaria Normativa MEC nº 21/2014, que estabeleceu os novos requisitos mais gravosos para ingresso no FIES, passou a vigorar apenas em 30.03.2015**, nos termos do art. 12 desse último diploma. Confira-se o teor do dispositivo:

“Art. 12. Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação, exceto o art. 19 da Portaria Normativa MEC nº 10, de 2010, alterado pelo artigo 3º desta Portaria, **que terá vigência a partir do dia 30 de março de 2015.**” (grifou-se)

8. Desse modo, entre 23.02.2015 e 29.03.2015, a inscrição no FIES era possível pela regra antiga, sem a comprovação de desempenho mínimo no ENEM. O art. 12 veiculou, portanto, adequada norma de

**ADPF 341 / DF**

**transição sobre a matéria.**

9. Além disso, a exigência de média superior a 450 pontos e de nota superior a zero na redação do ENEM consiste em critério razoável de seleção dos estudantes que perceberão financiamento público para custeio de seu acesso ao ensino superior. Afinal, os recursos públicos – limitados e escassos – devem se prestar a financiar os estudantes com melhor aproveitamento acadêmico. Trata-se, dessa forma, de exigência que atende aos imperativos de moralidade, impessoalidade e eficiência a que se submete a Administração Pública (art. 37, CF). Por essas razões, não vislumbro afronta a direitos dos estudantes do segundo grupo.

10. Diante do exposto, **conheço parcialmente** da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgo o pedido **parcialmente procedente**, a fim de determinar a não aplicação do art. 19 da Portaria Normativa nº 10/2010, em sua nova redação, aos estudantes que postulam a renovação de seus contratos, em respeito ao princípio da segurança jurídica, prorrogado o prazo para obtenção da renovação até 29 de março de 2015. Proponho a seguinte tese de julgamento: *“A aplicação do art. 19 da Portaria Normativa nº 10/2010, em sua nova redação, aos estudantes que postulam a renovação de seus contratos, viola a segurança jurídica”*.

11. É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 341**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO**

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO (68951/BA, 25120/DF, 409584/SP)

INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

AM. CURIAE. : UNIÃO NACIONAL DO ESTUDANTES - UNE

ADV.(A/S) : THAIS SILVA BERNARDES (34450/BA, 335426/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO SUPERIOR - ABRAES

ADV.(A/S) : LUIZ GUSTAVO ANTONIO SILVA BICHARA (A1828/AM, 21445/DF, 10503/ES, 139419/MG, 112310/RJ, 303020/SP)

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, conheceu parcialmente da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgou o pedido parcialmente procedente, a fim de determinar a não aplicação do art. 19 da Portaria Normativa nº 10/2010, em sua nova redação, aos estudantes que postulam a renovação de seus contratos, em respeito ao princípio da segurança jurídica, prorrogado o prazo para obtenção da renovação até 29 de março de 2015, fixando a seguinte tese de julgamento: "A aplicação do art. 19 da Portaria Normativa nº 10/2010, em sua nova redação, aos estudantes que postulam a renovação de seus contratos, viola a segurança jurídica", tudo nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 10.2.2023 a 17.2.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário