

DOI: 10.46943/XI.CONEDU.2025.GT21.030

EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA SOB ATAQUE: ANÁLISE CRÍTICA E CIDADÃ

Leonina Avelino Barroso de Oliveira¹

Aline Reis²

RESUMO

O presente trabalho analisa criticamente os artigos 8.º e 9.º do Decreto nº 12.456/2025, que impõem restrições à oferta de cursos de graduação na modalidade de Educação a Distância (EaD) no Brasil. Através de uma leitura jurídico-pedagógica, discute-se a inconstitucionalidade do decreto, especialmente diante da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), que estabelece o dever do Estado em fomentar a EaD, e dos princípios constitucionais como a autonomia universitária (art. 207), o pluralismo pedagógico (art. 206, III) e o direito à educação (art. 205). Como referencial teórico, adota-se a perspectiva de Estado Democrático de Direito, com base nos estudos de autores como José Afonso da Silva e Celso Antônio Bandeira de Mello, articulados aos fundamentos da hermenêutica constitucional e da teoria dos direitos fundamentais. O trabalho apresenta o texto legal completo do decreto, com comentários artigo por artigo, de forma didática, objetiva e fundamentada, revelando que a norma extrapola os limites do poder regulamentar do Executivo, ao inovar no ordenamento jurídico e instituir proibições sem amparo legal. Conclui-se que o referido decreto representa um grave

1 Mestre do Curso de Direito da Universidade de Vassouras – UniVassouras, RJ, damc@univas-souras.edu.br;

2 Doutoranda pelo Curso de Educação da Universidad Nacional de Rosário – UNR, Rosário / Argentina, supervisaoalinereispos@gmail.com

retrocesso social e educacional, ao restringir, sem debate legislativo ou técnico, o acesso à educação superior de milhões de brasileiros, ferindo os pilares da legalidade, da inclusão e da segurança jurídica. Por fim, defende-se a suspensão dos dispositivos questionados, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Palavras-chave: Educação a Distância, Decreto 12.456/2025, Constituição Federal, Políticas Educacionais, Inconstitucionalidade.

1 INTRODUÇÃO

A Educação a Distância (EaD) consolidou-se, nas últimas décadas, como modalidade estratégica para democratizar o acesso ao ensino superior no Brasil. Conforme Belloni (2001, p. 7), a EaD deve ser compreendida como “uma modalidade de oferta de ensino e um meio de acesso à informação e à formação geral ou profissional”, caracterizando-se pela separação temporal e espacial entre professor e estudante, o que implica “uso intensivo de tecnologias, autoaprendizagem e autonomia do estudante”. Nesse sentido, a regulação da EaD não se limita a aspectos técnicos, mas afeta diretamente a efetividade do direito à educação, garantido pela Constituição de 1988 (art. 205), e a realização de princípios como pluralismo pedagógico e autonomia universitária (arts. 206 e 207).

Entretanto, como observa Belloni (2002), o desenvolvimento da EaD no Brasil tem sido marcado por “injunções políticas que determinam as práticas experimentadas” e por condicionantes econômicos que moldam as tecnologias empregadas, gerando contradições entre o discurso oficial de modernização e as condições concretas de implementação. Esse cenário reforça a relevância de se examinar a normatividade recente imposta pelo Decreto nº 12.456/2025, em especial seus arts. 8º e 9º, que introduziram restrições à criação de cursos e limitaram a autonomia institucional na oferta da EaD.

Do ponto de vista jurídico, a Constituição da República de 1988 estabelece que o exercício do poder regulamentar deve respeitar os limites da legalidade e da reserva de lei. Silva (2014) assinala que os atos do Executivo não podem inovar na ordem jurídica, devendo restringir-se a dar fiel execução às normas legais. No mesmo sentido, Bandeira de Mello (2015, p. 380) enfatiza que “regulamento não é fonte autônoma de direito” e que sua função consiste apenas em detalhar e tornar exequível o que a lei já prescreve. Assim, a eventual criação de restrições ao exercício da EaD por meio de decreto representa uma extrapolação da competência regulamentar, vulnerando princípios constitucionais e pedagógicos.

Este estudo tem como objetivo geral analisar, sob perspectiva jurídico-pedagógica, a constitucionalidade e os efeitos educacionais dos arts. 8º e 9º do Decreto nº 12.456/2025. Os objetivos específicos incluem: (a) examinar os limites do poder regulamentar frente à Constituição e à LDB; (b) confrontar os dispositivos do decreto com os princípios constitucionais da educação e da autonomia universitária; e (c) identificar os impactos potenciais da medida sobre acesso, inclusão e interiorização da educação superior. Adota-se como hipótese que os referidos artigos inovam indevidamente na ordem jurídica e produzem retrocesso social, restringindo direitos educacionais fundamentais.

Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, documental e jurídico-dogmática, apoiada na hermenêutica constitucional e na análise de marcos legais e doutrinários. O corpus da investigação inclui o Decreto nº 12.456/2025, a Constituição Federal, a LDB e a literatura especializada. Utilizou-se uma matriz de confrontação entre os dispositivos regulamentares e os parâmetros constitucionais e pedagógicos, a fim de identificar conflitos normativos e projetar seus efeitos sobre o campo educacional.

Os resultados preliminares apontam que os arts. 8º e 9º do decreto excedem o poder regulamentar ao criarem restrições não previstas em lei, comprometendo a autonomia das instituições de ensino superior e limitando o pluralismo pedagógico. Além disso, observa-se impacto negativo sobre políticas de interiorização e inclusão, essenciais para a democratização do ensino superior. Dessa forma, a pesquisa conclui que a suspensão ou revisão dos dispositivos constitui medida necessária para a preservação da segurança jurídica, do direito à educação e da equidade social.

2 METODOLOGIA

A pesquisa desenvolvida assume natureza qualitativa, documental e jurídico-dogmática, voltada à análise crítica da conformidade dos arts. 8º e 9º do Decreto nº 12.456/2025 com os princípios constitucionais e pedagógicos da educação superior brasileira. Segundo Gil (2017), a pesquisa

documental distingue-se pela utilização de materiais que ainda não receberam tratamento analítico profundo, mas que oferecem base suficiente para interpretações teóricas consistentes. Nesse contexto, o decreto constitui o corpus primário, em confronto com a Constituição Federal de 1988 e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), complementados pela literatura acadêmica em direito constitucional, direito administrativo e políticas educacionais.

Do ponto de vista jurídico, o estudo fundamenta-se no método dogmático-analítico, voltado à interpretação sistemática da norma em sua relação com o ordenamento constitucional. Silva (2014) destaca que os atos normativos secundários do Executivo não podem inovar na ordem jurídica, sob pena de violar o princípio da legalidade. Na mesma direção, Bandeira de Mello (2015, p. 380) afirma que “regulamento não é fonte autônoma de direito” e que sua função consiste apenas em detalhar a execução da lei, jamais substituí-la ou restringi-la. Essa base teórica é essencial para verificar se o decreto, ao impor limitações à EaD, extrapola os limites do poder regulamentar, constituindo afronta à Constituição.

No campo educacional, a pesquisa ancora-se na perspectiva de Belloni (2001, 2002), que compreende a EaD como modalidade estratégica para democratização do ensino superior, mas tensionada por injunções políticas e restrições econômicas. A adoção dessa perspectiva permite não apenas examinar a legalidade dos dispositivos, mas também avaliar suas implicações pedagógicas e sociais, considerando que a regulação normativa influencia diretamente o acesso, a inclusão e a interiorização da educação superior.

O procedimento metodológico adotado consistiu na elaboração de uma matriz de confrontação entre os dispositivos do decreto e os parâmetros constitucionais e legais. A matriz organiza a análise em cinco dimensões: (a) dispositivo regulamentar; (b) conteúdo restritivo; (c) parâmetro constitucional ou legal correspondente; (d) conflito jurídico-pedagógico identificado; e (e) efeito educacional projetado. Essa sistematização, inspirada em métodos de análise documental, permite

identificar de forma clara os pontos de extrapolação do poder regulamentar e os potenciais retrocessos sociais e educacionais.

Os critérios de validade da análise residem na consistência argumentativa, no rigor da hermenêutica constitucional e na articulação entre as dimensões jurídicas e pedagógicas. Embora se trate de uma investigação de caráter não empírico, as conclusões ancoram-se em doutrinas consolidadas (Silva; Bandeira de Mello) e em referenciais teóricos reconhecidos no campo da educação (Belloni), assegurando confiabilidade ao estudo.

Como limitação, reconhece-se que a pesquisa não inclui dados empíricos sobre a implementação do decreto, restringindo-se à análise normativa e teórica. Essa delimitação, entretanto, é pertinente, dado que o objetivo do trabalho é examinar a compatibilidade constitucional e pedagógica da norma, etapa necessária e preliminar para posteriores estudos empíricos sobre seus efeitos concretos.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos arts. 8º e 9º do Decreto nº 12.456/2025 revela que tais dispositivos introduzem restrições significativas à oferta de Educação a Distância (EaD), em especial ao vedarem sua utilização em determinados cursos de graduação, como Direito, Medicina, Enfermagem, Odontologia, Psicologia e licenciaturas. A construção de uma matriz de confrontação entre o conteúdo restritivo do decreto e os parâmetros constitucionais e legais possibilitou visualizar de forma sistemática os conflitos jurídico-pedagógicos decorrentes, apontando para efeitos educacionais excludentes e de caráter regressivo.

3.1 MATRIZ DE CONFRONTAÇÃO

| Dispositivo (Decreto) | Conteúdo Restritivo | Parâmetro Constitucional/Legal | Conflito Jurídico-Pedagógico | Efeito Educacional |
|------------------------|--|---|---|--|
| Art. 8.º | Restringe a EaD em cursos de Direito, Medicina, Enfermagem, Odontologia e Psicologia exclusivamente de forma presencial. | CF/88: arts. 205, 206, 207; LDB. | Inovação normativa e afronta à autonomia universitária e pluralismo pedagógico. | Reduz acesso em áreas remotas e limita flexibilidade. |
| Art. 9º, I- III | Proibição de EaD em licenciaturas e outras áreas definidas posteriormente pelo MEC. | CF/88, arts. 205, 207; LDB, arts. 61, 62; princípios da legalidade/regulação. | Restringe direitos sem previsão legal clara; insegurança normativa. | Prejudica interiorização e formação docente, retrocesso inclusivo. |

Fonte: Elaborado pelas autoras

3.2 DISCUSSÕES JURÍDICA E PEDAGÓGICA

Sob a ótica jurídico-constitucional, observa-se que o decreto extrapola a função regulamentar ao inovar no ordenamento jurídico. Conforme destaca José Afonso da Silva (2022, p. 469), citado no Projeto de Decreto Legislativo nº 8/2025, “o regulamento não pode inovar na ordem jurídica, pois sua função é apenas explicitar o comando normativo da lei que regulamenta”. (SILVA apud CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2025, p. 3). Essa afirmação explicita a inconstitucionalidade material da medida, já que a proibição da EaD em determinados cursos não encontra previsão legal clara, configurando ofensa ao princípio da legalidade (art. 5º, II, CF/88).

Nesse mesmo sentido, Bandeira de Mello (2015, p. 380) lembra que “regulamento não é fonte autônoma de direito”, sendo sua função apenas detalhar normas legais já existentes. O decreto, ao criar restrições amplas e genéricas, invade a competência do legislador, gerando insegurança normativa.

Além disso, segundo pesquisa de Buccolo (2025), tratando da função normativa do Executivo, citando a relatora ministra Nancy Adrighi, “[...] não podem impor obrigações, conceder benefícios, estabelecer restrições, ou impor penalidades não previstas em lei, sob pena de violação ao art. 5º, II e 37, caput, da CF.”

Essa afirmação reforça o entendimento doutrinário e jurisprudencial de que atos normativos infralegais não podem inovar a ordem jurídica, sob risco de nulidade e insegurança jurídica.

Por sua vez, o estudo da Procuradora do Município de Diadema, Elisabete Fernandes Baffa (2016), ratifica esse entendimento ao afirmar que:

“O regulamento não poderá alterar disposição legal, tampouco criar obrigações diversas das previstas em disposição legislativa [...] visam exclusivamente a facilitar o processo de execução das leis, traçando normas complementares, de caráter meramente procedimental, e que não possuem o condão de criar obrigações para os administrados.” (FERNANDES BAFFA, 2016, p.p. 4-5).

Para além disso, a medida atinge diretamente a autonomia universitária (art. 207, CF/88), ao impedir que instituições de ensino superior definam seus projetos pedagógicos conforme suas condições e realidades. Também compromete o pluralismo pedagógico (art. 206, III, CF/88), na medida em que reduz a diversidade metodológica e inviabiliza inovações no campo educacional. Assim, a norma não apenas extrapola os limites formais da competência regulamentar, mas também afronta garantias constitucionais substanciais, reforçando sua inconstitucionalidade.

No que tange às discussões de escopo pedagógico, o Decreto nº 12.456/2025 institui um novo marco regulatório para a Educação a Distância no ensino superior. Belloni (2001, p. 8) também ressalta que a EaD constitui “um meio poderoso de democratização do ensino superior, capaz de alcançar populações geograficamente distantes e socialmente excluídas dos centros urbanos”. Restrições normativas que eliminam cursos inteiros do âmbito da EaD representam retrocesso em políticas de inclusão e de interiorização, comprometendo a formação de professores

em regiões periféricas, onde a oferta presencial é insuficiente ou inexistente, contrariando o que a própria Constituição determina no art. 205: o direito à educação como um dever do Estado.

Segundo Gonzalez (2025), “a medida pode agravar a desigualdade no acesso à formação superior, especialmente em regiões vulneráveis”, uma vez que proíbe o formato cem por cento a distância em cursos como licenciaturas e pedagogia (GONZALEZ, 2025). Esse impacto é particularmente grave considerando que o EaD era, para muitos, a única alternativa viável de acesso à educação superior em contextos periféricos.

O recente estudo de Ribeiro & Oliveira (2025) conclui que o decreto inaugurou uma “nova racionalidade regulatória no ensino superior”, ao enfatizar racionais de credibilidade institucional, infraestruturas e qualificação docente - deslocando o foco da expansão quantitativa da EaD para critérios de qualidade e controle (RIBEIRO; OLIVEIRA et al., 2025, p. 1).

A proibição do formato totalmente a distância em licenciaturas, por exemplo, implica em barreiras geográficas à formação docente, sobretudo em áreas com escassez de cursos presenciais. Além disso, também implica restrição à flexibilidade acadêmica, prejudicando estudantes que conciliam trabalho e estudo - situação predominante em cursos como

Pedagogia. Ademais, outra consequência pedagógica e social direta é a desigualdade regional aprofundada, uma vez que o EaD era pilar de interiorização da formação.

E, para além disso, o Decreto estabelece que cursos tradicionalmente EaD devem agora garantir infraestrutura nos polos, carga mínima presencial e regulação operacional – o que onera financeiramente as instituições e pode inviabilizar ofertas em contextos precários.

Conforme publicação de Vilela (2025), “a obrigatoriedade de infraestrutura física adequada nos polos de EaD, [...] com atividades presenciais [...] e síncronas exigidas,” reflete o intuito de fortalecer a experiência formativa e a segurança acadêmica (VILELA, 2025).

Esse reequilíbrio entre quantidade e qualidade, embora legítimo, pode produzir exclusão estruturada, reduzindo a modalidade EaD de fato para um instrumento menos expansivo e democrático.

Ao inverter a lógica da política pública da EaD, antes fomentada pelo próprio Estado, o decreto gera um quadro de insegurança jurídica. Instituições de ensino que investiram em polos, tecnologia e formação docente se veem diante da possibilidade de inviabilização de suas ofertas, com prejuízos financeiros e institucionais. Estudantes que ingressaram em cursos a distância também são afetados, enfrentando incertezas quanto à continuidade de sua formação.

Esse cenário é incompatível com o princípio da segurança jurídica, essencial ao Estado Democrático de Direito. Conforme Baffa (2016), os regulamentos devem apenas “facilitar o processo de execução das leis, traçando normas complementares de caráter meramente procedimental”, jamais criar obrigações ou restrições novas. A medida, portanto, não apenas fere a Constituição, mas também rompe a previsibilidade necessária à efetividade das políticas educacionais.

3.3 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E COMPARAÇÕES

A título comparativo, nota-se que em diversos países a EaD vem sendo fortalecida como modalidade legítima e complementar ao ensino presencial. Experiências internacionais indicam que a regulação adequada, baseada em padrões de qualidade, pode coexistir com a ampliação do acesso. Em países como Espanha e Portugal, universidades abertas desempenham papel central na democratização do ensino superior. O contraste evidencia que a restrição brasileira vai na contramão das tendências globais, privilegiando a exclusão em detrimento da inovação pedagógica.

Na Espanha, a Educação a Distância (EaD) tem se consolidado principalmente por meio da Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Fundada em 1972 com a missão de atender trabalhadores, habitantes de zonas rurais e pessoas impossibilitadas de frequentar o ensino

presencial, a UNED inaugurou um modelo de universidade aberta focado na inclusão. Seu crescimento ao longo de cinco décadas é notável: de 6.312 alunos matriculados em 1973, a UNED passou a atender cerca de 200 mil estudantes por ano, oferecendo dezenas de cursos de graduação e pós-graduação em modalidade a distância. Com uma rede atual de 80 polos em 75 cidades de 17 países, a UNED tornou-se a maior universidade pública da Espanha e o maior campus universitário da Europa. Esses números refletem o papel central da UNED na democratização do ensino superior espanhol, levando educação a regiões antes desprovidas de oferta universitária. Antes mesmo da pandemia de COVID-19, cerca de 15% dos universitários espanhóis já estudavam a distância, evidenciando como a EaD já estava integrada ao sistema de ensino superior do país.

O fortalecimento da EaD na Espanha conta com apoio governamental e marcos regulatórios claros. Em 2023, a nova Lei Orgânica do Sistema Universitário (Lei Orgánica 2/2023) reafirmou o status da UNED como parte integrante do sistema universitário nacional, com a missão específica de desenvolver atividades acadêmicas em modalidades não presenciais e híbridas em todo o território espanhol. Essa lei garante que a UNED tenha os mesmos direitos e obrigações das demais universidades públicas, sujeitando-a aos princípios de autonomia universitária e aos padrões de qualidade comuns do país. Ou seja, a ampliação do acesso via UNED ocorre sem abrir mão da qualidade, já que a instituição é avaliada e regulada nos mesmos moldes das universidades presenciais. Além disso, o Ministério das Universidades estabeleceu diretrizes específicas para assegurar a qualidade dos cursos online: em abril de 2021 foram aprovadas recomendações de critérios e padrões de avaliação para acreditação de cursos de graduação e mestrado oferecidos em modalidade virtual ou híbrida. Tais medidas normativas visam garantir que os programas a distância atendam a padrões equivalentes aos presenciais, assegurando validade dos diplomas e a confiança da sociedade na EaD.

Paralelamente, políticas públicas recentes enfatizaram o papel da UNED na inclusão educacional. Em abril de 2025, o governo espanhol

anunciou um plano de relançamento da UNED com investimento inicial de 30 milhões de euros, destinado a modernizar infraestruturas digitais e ampliar a oferta de vagas em cursos muito demandados (por exemplo, criando 5.000 novas vagas em determinados mestrados). Na ocasião, o Primeiro-Ministro Pedro Sánchez destacou a “enorme importância” da UNED para o sistema educacional, lembrando que ela é a primeira universidade pública da Espanha em número de alunos e em capilaridade territorial. A ministra de Universidades, Diana Morant, reforçou que a UNED tem sido “chave para levar o ensino superior a cada canto do país em condições de equidade e igualdade”, posicionando-a como instrumento de ascensão social.

Esses pronunciamentos oficiais corroboram que a EaD, por meio da UNED, é vista como peça-chave na democratização do acesso – ampliando oportunidades educacionais para populações antes excluídas – aliada a padrões de qualidade. Como observado pelo Ministério da Educação espanhol, o sucesso da UNED demonstra que ampliar o acesso não implica comprometer a qualidade, uma vez que hoje a UNED combina o título de maior universidade do país com índices de empregabilidade dos formados entre os melhores da Espanha, evidenciando que acesso e qualidade caminham juntos.

E em Portugal, o fortalecimento da EaD tem sido liderado pela Universidade Aberta (UAb), fundada em 1988. A UAb é a única instituição pública de ensino superior a distância do país, criada justamente com a vocação de romper barreiras geográficas e sociais no acesso à educação. Desde sua origem, a UAb adota metodologias pedagógicas e tecnologias avançadas de ensino a distância, promovendo uma educação “sem fronteiras geográficas nem barreiras físicas”, com especial enfoque na inclusão de falantes de língua portuguesa em todo o mundo.

Na prática, a Universidade Aberta oferece cursos de licenciatura, mestrado, doutorado e formações ao longo da vida inteiramente online, integrados ao Processo de Bolonha e ministrados em regime de e-learning desde 2008. Nesse ano, a UAb tornou-se uma referência europeia em

aprendizagem online, ao ter seu Modelo Pedagógico Virtual reconhecido internacionalmente, segundo informações do Portal UAb. A busca pela qualidade sempre pautou a instituição: em 2010, o modelo de e-learning da UAb foi laureado com o prêmio da *European Foundation for Quality in E-Learning* (EFQUEL) e recebeu a certificação UNIQUe de qualidade no uso de TIC no Ensino Superior.

Subsequentemente, a UAb foi avaliada como instituição de referência em e-learning em Portugal por especialistas independentes e obteve selos de excelência da EFQM (Fundação Europeia para Gestão da Qualidade) em 2011 e 2016. Esses reconhecimentos comprovam que a UAb não apenas ampliou o acesso ao ensino superior, como também o fez atendendo a rigorosos padrões de qualidade internacionais.

O impacto democratizador da UAb é visível em seus resultados. Ao completar 33 anos de existência (em 2021), a Universidade Aberta já havia formado mais de 45 mil pessoas de 49 nacionalidades diferentes, atendendo alunos residentes em 61 países (além de Portugal). Trata-se de um alcance global que ilustra o papel da UAb na universalização da educação superior lusófona, permitindo que portugueses emigrados, comunidades nos PALOPs (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa) e demais interessados acessem cursos superiores em língua portuguesa. A missão institucional da UAb explicita esse compromisso: “formar e capacitar populações adultas, social ou geograficamente condicionadas, para que tenham acesso ao conhecimento e a uma educação de nível superior” (Portal UAb). Em reconhecimento a essa contribuição social, a UAb foi condecorada em 2018 pelo Presidente da República de Portugal como Membro Honorário da Ordem do Mérito, honraria dada a instituições de destacado serviço público.

No tocante a políticas públicas e marcos regulatórios, Portugal tem avançado para integrar a EaD com qualidade no sistema nacional de ensino superior. A Lei de Bases do Sistema Educativo já reconhece o ensino a distância, via tecnologias digitais, como forma complementar de educação regular (reforçando seu papel na expansão de oportunidades). Nos

últimos anos, porém, o país desenvolveu um arcabouço específico para a EaD. O XXI Governo Constitucional (2015-2019) incluiu em seu programa estratégico a promoção do ensino superior em língua portuguesa pelo mundo, estimulando o EaD como via para tal objetivo. Essa prioridade governamental estava alinhada a outra meta nacional: elevar a qualificação dos adultos portugueses, especialmente daqueles em atividade profissional, utilizando a EaD como ferramenta eficaz de aprendizagem ao longo da vida.

Para viabilizar esses propósitos, foram lançadas iniciativas como a Estratégia Portugal 2018-2030 de Inovação Tecnológica e Iniciativa Nacional Competências Digitais (INCoDe.2030), nas quais a educação digital tem papel central.

O marco regulatório mais significativo foi a publicação do Decreto-Lei n.º 133/2019, que estabeleceu o *Regime Jurídico do Ensino Superior Ministrado a Distância*. Esse diploma supriu uma lacuna existente: até então, faltavam critérios definidos para a acreditação de cursos a distância, o que dificultava a expansão da oferta com garantia de qualidade. O decreto-lei de 2019 criou um quadro claro de princípios e regras para acreditação, organização e funcionamento da modalidade a distância no ensino superior. Entre seus objetivos expressos estava estimular a capacidade formativa em EaD para qualificar pelo menos 50 mil novos adultos até 2030, ampliando drasticamente o acesso de públicos não tradicionais ao ensino superior.

Para atingir essa meta ambiciosa sem comprometer a qualidade, a lei adotou várias medidas inovadoras. Primeiro, determinou que, preferencialmente, os cursos a distância sejam oferecidos de forma colaborativa – incentivando a formação de *consórcios* entre universidades – e designou a Universidade Aberta como eixo central desse esforço, incumbindo-a de aprofundar sua especialização em metodologias de EaD e de cooperar com outras instituições no desenvolvimento de competências pedagógicas a distância. Em segundo lugar, definiu critérios objetivos: por exemplo, um curso só pode ser classificado como a distância se mais de 75% de

seus créditos forem ministrados online, alinhando a definição nacional ao padrão da OCDE e excluindo casos híbridos leves. Também flexibilizou as vias de ingresso desses estudantes, permitindo que o acesso a cursos a distância para adultos ocorra por processos seletivos próprios das universidades, em vez do concurso nacional de admissão pensado para jovens recém-egressos do secundário. Essa diferenciação reconhece que o público da EaD é majoritariamente de maiores de idade fora da faixa etária típica, exigindo processos de admissão adaptados.

Importante destacar que o Decreto-Lei 133/2019 enfatiza explicitamente a manutenção da qualidade acadêmica na expansão da EaD. No seu preâmbulo, o texto afirma que o ensino a distância deve assumir-se como uma alternativa de elevada qualidade à modalidade presencial, e não uma mera reprodução paralela do ensino tradicional. Ou seja, os cursos online precisam ser concebidos com metodologias adequadas e alto rigor, comparáveis aos presenciais. Para isso, o decreto estabeleceu que planos de estudo a distância devem garantir flexibilidade - permitindo aos estudantes progredir em ritmo compatível com sua vida profissional e pessoal - e ofertar componentes curriculares opcionais que atendam às necessidades de formandos adultos, sem abrir mão dos critérios de excelência acadêmica. A preocupação com padrões de qualidade levou à participação ativa da *Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES)* na formulação do novo regime, assim como de reitores, politécnicos, ensino privado e da própria UAb e associações estudantis, consultados durante o processo legislativo.

Em suma, o arcabouço legal português atual ampara a expansão da EaD com salvaguardas de qualidade, assegurando que a democratização do acesso venha acompanhada de credibilidade dos diplomas e efetiva aprendizagem.

Por fim, tanto na Espanha quanto em Portugal, a Educação a Distância evoluiu de iniciativa pioneira a componente estratégico dos sistemas de ensino superior. As universidades abertas desses países - a UNED e a UAb - provaram ser pilares na democratização do acesso ao ensino supe-

rior, atendendo dezenas de milhares de alunos fora dos centros urbanos e dos perfis tradicionais. Simultaneamente, políticas públicas e marcos regulatórios recentes consolidaram essa expansão, ao integrar a EaD nas estratégias nacionais de educação, prever investimentos e normatizar padrões de qualidade específicos para a modalidade. Desse modo, Espanha e Portugal vêm fortalecendo a EaD como instrumento de inclusão educacional, sem abdicar da excelência, construindo um legado de ensino superior mais acessível, inclusivo e de qualidade comprovada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida neste trabalho permitiu constatar que os arts. 8º e 9º do Decreto nº 12.456/2025 constituem grave extrapolação do poder regulamentar, ao impor restrições substanciais à Educação a Distância (EaD) sem o devido respaldo legal. Conforme reiterado pela doutrina constitucional e administrativa, regulamentos não possuem natureza de fonte autônoma de direito, devendo limitar-se a assegurar a fiel execução das leis. A criação de proibições absolutas à oferta de cursos em EaD, como no caso de licenciaturas, Direito, Medicina, Enfermagem, Odontologia e Psicologia, evidencia uma inovação normativa incompatível com a Constituição da República de 1988 e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, o decreto analisado compromete a coerência do ordenamento e viola princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito. A autonomia universitária, prevista no art. 207 da Constituição, é diretamente atingida quando se impõe às instituições de ensino superior limites rígidos e não dialogados sobre a modalidade de oferta de seus cursos. Além disso, o pluralismo pedagógico (art. 206, III, CF/88) é restringido, uma vez que a normatividade regulamentar suprime a possibilidade de que diferentes metodologias convivam e sejam avaliadas com base em critérios de qualidade científica e pedagógica.

No campo do direito fundamental à educação, garantido pelo art. 205 da Constituição, a medida configura verdadeiro retrocesso social. O princípio da proibição do retrocesso, embora não expresso, tem sido amplamente reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência como garantia da efetividade progressiva de direitos fundamentais. A retirada de uma via de acesso ao ensino superior já consolidada – e que possibilitou, nas últimas décadas, a formação de milhares de estudantes em regiões periféricas – traduz-se em afronta à dimensão inclusiva do direito à educação.

Sob o prisma pedagógico e social, os efeitos do decreto são igualmente preocupantes. A EaD consolidou-se no Brasil não apenas como alternativa tecnológica, mas como instrumento de democratização e de interiorização do ensino superior. Em localidades onde a oferta presencial é inexistente, o EaD representava a única possibilidade de acesso à graduação. Ao limitar esse acesso, o Estado não apenas reduz as chances de qualificação profissional de populações vulneráveis, como reforça desigualdades regionais históricas. As consequências são ainda mais críticas para os cursos de formação docente, fundamentais para suprir carências em municípios afastados dos grandes centros.

Outro aspecto a ser destacado refere-se à coerência entre políticas públicas e demandas sociais. A expansão da EaD foi inicialmente fomentada pelo próprio Estado como estratégia de inclusão e massificação do ensino superior. A brusca inversão dessa lógica, por meio de decreto unilateral, ignora os investimentos realizados pelas instituições, desconsidera trajetórias acadêmicas em curso e compromete a confiança dos cidadãos na estabilidade das políticas educacionais. A insegurança jurídica gerada por tais medidas pode acarretar retração de investimentos, descontinuidade de projetos e desmotivação de estudantes, configurando um cenário de instabilidade que atinge não apenas o campo jurídico, mas também o social e o econômico.

Cabe ressaltar que a crítica aqui elaborada não ignora a necessidade de aperfeiçoamento da EaD. É legítimo que o Estado estabeleça parâ-

metros de qualidade, exigindo infraestrutura adequada, corpo docente qualificado e mecanismos de avaliação rigorosos. No entanto, tais medidas devem respeitar os limites constitucionais e ser implementadas por meio de lei, precedidas de amplo debate legislativo e técnico, e jamais pela imposição unilateral de um decreto. Regulamentar não é legislar: esta distinção, já sedimentada pela doutrina de José Afonso da Silva e Celso Antônio Bandeira de Mello, constitui pilar para a proteção das liberdades acadêmicas e da própria segurança jurídica.

Diante do exposto, conclui-se que a manutenção dos arts. 8º e 9º do Decreto nº 12.456/2025 representa ameaça direta ao direito fundamental à educação, ao pluralismo pedagógico e à autonomia universitária, além de produzir efeitos excludentes no campo social e regional. Impõe-se, portanto, a necessidade de suspensão ou revisão imediata desses dispositivos, seja por via judicial, mediante Ação Direta de Inconstitucionalidade, seja por via legislativa, a fim de restabelecer a ordem jurídica e garantir a coerência das políticas educacionais.

Por fim, defende-se que a regulação da EaD deve ser orientada por princípios de inclusão, qualidade e participação democrática. A busca pela excelência acadêmica não pode servir de justificativa para retrocessos sociais, mas deve ser perseguida em consonância com o dever constitucional do Estado de assegurar acesso universal e equitativo ao ensino superior. Nesse sentido, o futuro da EaD no Brasil dependerá não de restrições arbitrárias, mas de políticas públicas que articulem qualidade pedagógica, respeito às liberdades acadêmicas e compromisso com a redução das desigualdades regionais e sociais.

Assim, a reflexão aqui apresentada reafirma a importância de se compreender a Educação a Distância como uma conquista social e jurídica que não pode ser restringida sem debate amplo e sem amparo constitucional. A efetividade do direito à educação, em sua dimensão democrática e inclusiva, exige que o Estado atue como garantidor, e não como obstáculo, do acesso às múltiplas formas de aprender e ensinar no século XXI.

REFERÊNCIAS

BALLESTEROS, Carlos. **La UNED: historia y cifras de la mayor universidad pública de España.** *Newtral.es*, 17 out. 2022. Disponível em: <https://www.newtral.es/la-uned-historia-y-cifras-de-la-mayor-universidad-publica-de-espana/20221017/>. Acesso em: 01 set. 2025.

BELLONI, Maria Luiza. Educação a Distância. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/714976/1/2%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20a%20Dist%C3%A2ncia%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20a%20Dist%C3%A2ncia.pdf>. Acesso em 22.ago.2025

BELLONI, M. L.. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 78, p. 117-142, abr. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/yvpWm7vFNqhpZYMtjn8kHZD/?lang=pt> Acesso em 23.ago.2025

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 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, 23 dez. 1996.

BUCCOLO, Marcia Heloisa Pereira da Silva. Decreto regulamentador não pode criar novas obrigações. 25.abr.2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/428886/decreto-regulamentador-nao-pode-criar-novas-obrigacoes> Acesso em: 26.ago.2025

FERNANDES BAFFA, Elisabete. Regulamentos admitidos pelo ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Científica Semana Acadêmica*. Fortaleza, ano MMXVI, Nº. 000080, 16/02/2016. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/regulamentos-admitidos-pelo-ordenamento-juridico-brasileiro> Acesso em: 01.set.2025

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GONZALEZ, Daniel. Novo Decreto do MEC: Fim do EAD para Pedagogia e Licenciaturas no Brasil? abr.2025. Disponível em: <https://institutoneurosaber.com.br/>

artigos/novo-decreto-do-mec-fim-do-ead-para-pedagogia-e-licenciaturas-no-brasil Acesso em: 27.ago.2025.

GOVERNO DE PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 133/2019, de 3 de setembro**. Estabelece o regime jurídico do ensino superior ministrado a distância. *Diário da República Eletrônico*, 2019. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/133-2019-124592893>. Acesso em: 01 set. 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR (Portugal). **Regime jurídico do ensino superior ministrado a distância - Nota explicativa**. Lisboa, 2019. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=2cbb36f3-dbd3-4af3-9e10-2f83d3f4d93b>. Acesso em: 01 set. 2025.

OBSERVATÓRIO DA QUALIDADE DO ENSINO SUPERIOR. **Universidade Aberta (Portugal): excelência em e-learning**. Lisboa, 2021. Disponível em: <https://www.uab.pt/web/guest/institucional>. Acesso em: 01 set. 2025.

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (Espanha). **Sánchez anuncia el plan de relanzamiento de la UNED con una inversión inicial de 30 millones de euros**. *La Moncloa - Gobierno de España*, 25 abr. 2025. Disponível em: <https://www.uned.es/universidad/inicio/noticias/mostrarnoticia.html?noticia=pedro-sanchez-anuncia-un-plan-de-relanzamiento-de-la-uned>. Acesso em: 01 set. 2025.

RIBEIRO, Marcelo Costa; OLIVEIRA, Rodrigo Rios Faria de, et al. (2025). Educação a Distância sob nova regulação: impactos jurídico-pedagógicos do Decreto n.º 12.456/2025 no Ensino Superior brasileiro. *Revista Políticas Públicas & Cidades*. v. 14, n.5, 2025. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/395045321_EDUCACAO_A_DISTANCIA_SOB_NOVA_REGULACAO_IMPACTOS_JURIDICO-PEDAGOGICOS_DO_DECRETO_N_124562025_NO_ENSINO_SUPERIOR_BRASILEIRO Acesso em: 01.set.2025.

SEMESP. Quadro comparativo - Decreto 12.456/2025. Maio 2025. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2025/05/quadro-comparativo-ead.pdf>. Acesso em: 1 set. 2025.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED). **Historia y misión institucional**. Madrid, 2025. Disponível em: <https://www.uned.es/universidad/inicio/>. Acesso em: 01 set. 2025.

UNIVERSIDADE ABERTA (Portugal). **Missão e história**. Lisboa, 2025. Disponível em: <https://www.uab.pt/web/guest/institucional/missao>. Acesso em: 01 set. 2025.

VILELA, Ingrid. Novo marco regulatório da Educação a Distância: o que muda e quem será impactado. 22.ago.2025. Disponível em: <https://faculdadeith.com.br/2025/08/22/marco-educacao-a-distancia-mudancas/> Acesso em 01.set.2025.