

## VOTO – VOGAL

**O Senhor Ministro Gilmar Mendes (voto-vogal):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade /PSOL, em face da Medida Provisória 746/2016, que institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

Alega-se a inconstitucionalidade formal da Medida Provisória por não atender ao requisito de urgência estabelecido na Constituição.

Sustenta-se também inconstitucionalidade material em razão de ofensa ao princípio da proibição de retrocesso social, à isonomia prevista no art. 5º da CF e ao acesso pleno ao direito à educação do art. 6º, além do objetivo fundamental da República de redução da desigualdade (art. 3º, I, III e IV; art. 5º, *caput*; e art. 205, *caput*).

Além disso, alega-se violação aos arts. 206, I, e 208, VI (dificuldade para o acesso ao ensino noturno); ofensa ao princípio constitucional da garantia do padrão de qualidade do ensino público (art. 206, VII); violação ao princípio federativo, às especificidades regionais e à busca da formação de uma comunidade latino-americana de nações (arts. 1º, 3º, III; 4º, parágrafo único) por impor o ensino da língua inglesa. Sustenta-se também violação ao princípio da autonomia universitária (art. 207), ao estabelecer o conteúdo a ser cobrado nos processos seletivos de ingresso na universidade, e violação ao princípio da segurança jurídica, decorrente da forma apressada e unilateral de tomada da decisão de alteração do sistema.

O relator aplicou o rito do art. 12 da Lei 9.868/99.

A Presidência da República prestou as informações, aduzindo a constitucionalidade da norma, ao fundamento de que não há afronta direta à Constituição, bem ainda que as normas constitucionais apontadas como desrespeitadas conteriam conteúdo programático, sendo que a medida provisória não seria direta e manifestamente contrária ao comando constitucional, sem olvidar que “*mero descontentamento ou discórdia*” quanto ao novo modelo para o ensino médio não seria suficiente para declaração de inconstitucionalidade. No que se referem aos vícios formais, justificou a inadiável a mudança no ensino médio em face da evasão escolar e do baixo desempenho estudantil, de sorte que, com base na jurisprudência do STF, a análise dos requisitos de relevância e urgência seriam excepcionais. (eDOC 18)

O Presidente do Congresso Nacional, ao se pronunciar nos autos, manifestou-se pela improcedência do pedido, tendo em vista que a comissão parlamentar mista ainda não teria avaliado os requisitos de relevância e urgência, tampouco realizado cotejo de constitucionalidade da MP 746. Informou também a apresentação de 568 (quinhentos e sessenta e oito) emendas ao texto do Executivo, aduzindo que se deveria aguardar o seguimento regular do processo legislativo. (eDOC 22)

A Advocacia-Geral da União manifestou-se nos autos, nos seguintes termos:

“Medida Provisória nº 746/16, que institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Suposta ofensa aos artigos 1º, caput; 3º, incisos I, III e IV; 4º parágrafo único; 5º *caput*; 6º; 60, § 4º; 62, *caput*; 205 ;206, incisos I, III e VII; 207, *caput*, 208, incisos 11 e VI; 211, § 3º; e 214, inciso V, todos da Carta Republicana. Inexistência de violação aos dispositivos constitucionais invocados pelo requerente. Presente o requisito da urgência necessário à edição de tal espécie normativa. O aprimoramento do ensino médio brasileiro é necessidade que se mostra absolutamente inadiável para o desenvolvimento social e econômico do País. O ato atacado visa a ampliar o acesso à educação de qualidade. por meio da flexibilização curricular do ensino médio, que se torna mais atrativo e articulado com a formação técnica e profissional pretendida pelo estudante. A medida provisória confere concretude aos objetivos fundamentais da República de constituição de uma sociedade livre, justa e solidária. de erradicação da pobreza e da marginalização. com redução das desigualdades sociais e regionais. a partir do fortalecimento do ensino, tornando-o mais adequado às necessidades da sociedade contemporânea. Manifestação pela improcedência do pedido formulado pelo autor”. (eDOC 25)

A Procuradoria-Geral da República, em seu parecer, pugnou pela procedência dos pedidos, em peça assim ementada:

“CONSTITUCIONAL E EDUCACIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 746/2016. REFORMA DO ENSINO MÉDIO. GESTÃO PARTICIPATIVA DA ESCOLA. CONTROLE JUDICIAL DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ART. 62, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA POSSIBILIDADE. REDUÇÃO DE DESIGUALDADES REGIONAIS. PRINCÍPIO DA IGUALDADE. SEGURANÇA JURÍDICA.

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA EDUCAÇÃO. EDUCAÇÃO PARA EXERCÍCIO DA CIDADANIA E QUALIFICAÇÃO PARA O TRABALHO. GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO. INSUFICIÊNCIA DE CONTEÚDO MÍNIMO PARA FORMAR CIDADÃOS CRIATIVOS. VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. VEDAÇÃO DE RETROCESSO EM DIREITOS SOCIAIS. 1. Análise de requisitos de relevância e urgência para edição de medidas provisórias consubstancia poder discricionário do chefe do Poder Executivo, mas não torna o ato imune a controle jurisdicional. demonstração concreta de falta de urgência para edição da precipitada norma está no fato de que, se aprovada pelo Congresso Nacional ainda em 2016, a reforma só será adotada nas escolas em 2018 (arts. 3º e 4º da MP 746/2016). 2. É possível examinar a compatibilidade do regime constitucional das medidas provisórias com os compromissos, também constitucionais, de realização do direito fundamental à educação via gestão democrática e colaborativa do ensino público. 3. Mudanças a serem implantadas em sistema que envolve 28 redes públicas de ensino (União, estados e Distrito Federal) e ampla rede privada precisam de amadurecimento, estabilidade, segurança jurídica e participação da sociedade e dos atores sociais relacionados à Educação, que o instrumento da medida provisória não pode conferir, por estar sujeito a alterações em curto espaço de tempo pelo Congresso Nacional, sem possibilidade do aprofundamento indispensável. 4. Demonstração concreta de falta de urgência para edição da medida provisória está em que, se fosse aprovada ainda em 2016, a reforma só seria adotada nas escolas em 2018 (arts. 3º e 4º da MP 746/2016). Relativamente à Base Nacional Comum Curricular (BNC), a MP igualmente revela falta de urgência, ao conter dispositivos como os arts. 3º e 4º, segundo os quais suas normas, nesse ponto, somente serão eficazes dois anos após a MP ou a adoção da BNC. 5. Imprescindibilidade do ensino de Sociologia e Filosofia. Preparo para cidadania é determinação constitucional que demanda currículo compatível com a complexidade desse objetivo. Direito à cidadania na escola. 6. Ensino de Artes não é mero diletantismo, mas investimento na diversidade de habilidades, na formação de indivíduos criativos e no desenvolvimento humano. Realiza o direito à cultura na escola. 7. Educação Física é ferramenta para o aprendizado e apoio ao bem-estar físico, psíquico e social. Concretiza o direito à saúde na escola e favorece formação de pessoas mais saudáveis, com desoneração do sistema de saúde. 8. Disponibilização de itinerários formativos sem planejamento detalhado de formas de prevenção ao risco de reforço das desigualdades sociais e regionais viola o princípio da igualdade. 9. Qualificar como profissionais de educação pessoas com 'notório saber' e autorizar que ministrem conteúdos de 'áreas afins' a sua formação (art. 61, IV, da Lei de

Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, na nova redação) fere o sistema das licenciaturas. Considerando que serão os próprios sistemas de ensino a definir esses ‘profissionais’ (art. 61, IV, alterado) e a dificuldade que haverá em aferir o ‘notório saber’ e a ‘afinidade’ de áreas de formação, a norma ensejará seleção de profissionais sem preparo adequado, com danos dificilmente reparáveis à formação discente, em agressão aos princípios constitucionais da finalidade e da eficiência (CR, art. 37, *caput*) e ao princípio de valorização dos profissionais da educação escolar (art. 206, V, da CR). 10. O art. 206, I, da CR, explicitamente define a igualdade de condições para acesso e permanência na escola como um dos princípios do ensino. O art. 208, VI, é expresso em fixar como dever do estado com a educação o de garantir ‘oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando’. Ao não prever oferta de ensino médio (EM) noturno e, pelo contrário, ao enfatizar a prioridade, como política pública de fomento, de escolas de tempo integral (art. 5º), a medida provisória desatende comandos constitucionais e agrava o desamparo de mais de 2,3 milhões de estudantes do EM noturno de todo o País (cerca de 33% de todos os alunos do EM). 11. Parecer por procedência do pedido“. (eDOC 27)

Em razão de a Medida Provisória 746/2016 ter sido convertida na Lei 13.415/2017, a qual, no projeto de lei de conversão, alterou substancialmente aquela, o Min. Edson Fachin julgou extinta a demanda, por perda superveniente de objeto, nos seguintes termos:

“É pacífico o entendimento, nesta Suprema Corte, que da apreciação de medida provisória pelo Congresso Nacional e sua posterior conversão em lei não decorre imediato óbice ao prosseguimento de ação que questione a constitucionalidade de seu teor. Entretanto, ocorrendo alterações significativas de forma e matéria entre a medida provisória e seu projeto de lei de conversão, permite-se extinguir a ação direta de inconstitucionalidade por perda superveniente de objeto.

Nesse sentido, colho as seguintes teses e precedentes do Plenário:

‘Se é proposta ADI contra uma medida provisória e, antes de a ação ser julgada, a MP é convertida em lei com o mesmo texto que foi atacado, esta ADI não perde o objeto e poderá ser conhecida e julgada. Como o texto da MP foi mantido, não cabe falar em prejudicialidade do pedido. Isso porque não há a convalidação (‘correção’) de eventuais vícios existentes na norma, razão pela qual permanece a possibilidade de o STF realizar o juízo de constitucionalidade. Neste caso, ocorre a continuidade normativa entre o ato legislativo provisório (MP) e a lei que resulta de sua conversão. Ex: foi proposta

uma ADI contra a MP 449/1994 e, antes de a ação ser julgada, houve a conversão na Lei nº 8.866/94. Vale ressaltar, no entanto, que o autor da ADI deverá peticionar informando esta situação ao STF e pedindo o aditamento da ação. STF. Plenário'. ADI 1.055/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 15/12/2016 (Info 851). (grifei).

'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MEDIDA PROVISÓRIA Nº 145/2003 SUPERVENIENTE CONVERSÃO NA LEI Nº 10.847/2004 MODIFICAÇÃO DE CARÁTER SUBSTANCIAL INTRODUZIDA DURANTE O PROCEDIMENTO DE CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI HIPÓTESE DE PREJUDICIALIDADE EXTINÇÃO ANÔMALA DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AÇÃO DIRETA JULGADA PREJUDICADA RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO'. (ADI 3.101-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 13/8/2014)

'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MEDIDA PROVISÓRIA Nº 349/2007 ALTERAÇÕES SUBSTANCIAIS E MATERIALMENTE SIGNIFICATIVAS DURANTE O PROCEDIMENTO DE CONVERSÃO LEGISLATIVA (LEI Nº 11.491/2007) HIPÓTESE CARACTERIZADORA DE PREJUDICIALIDADE PRETENDIDA CONVERSÃO DO PRESENTE PROCESSO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO EM ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL INADMISSIBILIDADE NÃO CARACTERIZAÇÃO DE HIPÓTESE DE APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE (LEI Nº 9.882/99, ART. 4º, §1º) RECURSO IMPROVIDO. (ADI 3.864-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 18/8/2014)

Não prejudica a ação direta de inconstitucionalidade material de medida provisória a sua intercorrente conversão em lei sem alterações, dado que a sua aprovação e promulgação integrais apenas lhe tornam definitiva a vigência, com eficácia 'ex tunc' e sem solução de continuidade, preservada a identidade originária do seu conteúdo normativo, objeto da arguição de invalidade. STF. Plenário. ADI 691 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 22/04/1992.

No caso dos autos, a MP nº 746/2016 resultou em Projeto de Lei de Conversão nº 34/2016 e, posteriormente, transformada na Lei Ordinária nº 13.415/2017. Ocorre que, entre as 568 (quinhentas e sessenta e oito) emendas apresentadas ao texto original no âmbito do Congresso Nacional, parte das aprovadas resultou em alterações substanciais do texto.

A título exemplificativo, cito alterações substanciais no que tange à implementação de carga horária mínima anual (do art. 1º que altera a redação do art. 24, parágrafo único da Lei nº 9.394, na MP nº 746/2016 para o art. 1º que altera a redação do art. 24, §1º da Lei nº 9.394, na Lei nº 13.415/2017), à previsão do ensino da arte e de educação

física como componente obrigatório da educação básica em sua integralidade (do art. 1º que altera a redação do art. 26 §§2º e 3º da Lei nº 9.394 na MP nº 746/2016 e correspondentes dispositivos da Lei nº 13.415/2017), ao prazo de implementação (dos arts. 3º e 4º na MP nº 746/2016 aos arts. 11 e 12 da Lei nº 13.415/2017) e à destinação dos recursos para financiamento da Política de Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (do art. 5º na MP nº 746/2016 para o art. 13 na Lei nº 13.415/2017).

Resta, portanto, patente que as alterações introduzidas pelo Projeto de Lei de Conversão nº 34/2016, posteriormente transformado na Lei nº 13.415/2017 são significativas a ponto de interromper a continuidade normativa do texto primitivo da medida provisória ora impugnada, resultando na perda do interesse de agir por parte do partido político proponente.

Ante o exposto, julgo extinta, por perda de objeto, a presente ação direta de inconstitucionalidade, com fundamento no inciso IX, do art. 21 do RISTF.

Prejudicada a análise do pedido de ingresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino na condição de *amicus curiae*". (eDOC 45)

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – CONTEE requereu sua admissão no feito na condição de *amicus curiae* (eDOC 29), tendo o relator indeferido sua inclusão pela declaração de perda de objeto (eDOC 45).

Interposto agravo regimental pelo partido-requerente (eDOC 46), o qual alega, em síntese, que a “ *conversão não alcança ou convalida o vício formal alegado*”, ao argumento de que o “ *precedente vício contamina a conversão, nulificando a Lei nº 13.415. Uma lei não pode derivar de ato viciado*”, razão pela qual:

“(…) remanescendo incólume o vício da incompatibilidade formal da Medida Provisória nº 746, de 2016, com a Constituição da República, requer-se a reforma da decisão do Exmo. Relator, com a consequente continuidade do trâmite da ADI 5599, para o fito de ser declarada a inconstitucionalidade do referido diploma normativo por vício formal”. (eDOC 46)

Em juízo de retratação, o relator reconsiderou a rejeição integral da ação direta de inconstitucionalidade quanto ao vício formal, ao fundamentar da seguinte forma:

“Assiste razão jurídica à parte agravante. De fato, a perda de objeto da presente ação não se estende à inconstitucionalidade formal alegada, decorrente do não atendimento do requisito de urgência da medida provisória impugnada, de modo que cumpre ao Plenário desta Corte a análise do mérito da ADI quanto a este ponto.

Ante o exposto, com fundamento no art. 317, § 2º, do RISTF, reconsidero a decisão agravada para que o mérito da presente ação direta seja submetido ao Plenário”. (eDOC 49)

Pois bem.

O foco da discussão em debate é essencialmente a constitucionalidade formal de alteração do ensino médio por força de medida provisória, posteriormente convertida em lei e alterada significativamente.

O Rel. Min. Edson Fachin votou no sentido do conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgou-a improcedente, ao entendimento de que a alteração de parte significativa da Medida Provisória 746/2017 pelo projeto de lei de conversão acarretou a perda superveniente de objeto relativamente às alegações de inconstitucionalidade material.

Por sua vez, em relação à inconstitucionalidade formal, questão que remanesce, entendeu ausentes os vícios apontados, uma vez que as razões apresentadas pelo Presidente da República na exposição de motivos da Medida Provisória seriam congruentes com a urgência e a relevância alegadas.

### ***1) Análise dos requisitos de relevância e urgência de medida provisória***

Em relação ao controle de constitucionalidade realizado pelo Poder Judiciário quanto à obediência aos requisitos do art. 62 da CF, entende esta Corte pela “*excepcionalidade da censura jurisdicional da ausência dos pressupostos de relevância e urgência à sua edição*” (ADI 1.753 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ 12.6.1998).

Destaco que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no regime constitucional passado, rejeitava a competência do Judiciário para exercer crítica sobre o juízo de existência dos mesmos pressupostos do decreto-lei. Sob a carta atual, porém, e desde o julgamento da liminar na ADI 162, esse entendimento mudou.

Em 1989, a jurisprudência do STF sofreu alteração para admitir que esses pressupostos não são totalmente alheios à crítica judiciária. Sem que se desmentisse o caráter discricionário da avaliação política desses pressupostos, reservou-se ao Judiciário a verificação, em cada caso, de eventual “abuso manifesto”.

Em precedentes diversos, o STF afirmou a possibilidade de censurar a medida provisória por falta dos requisitos da urgência e da relevância, sem, contudo, encontrar nas hipóteses que analisava caso para tanto. Em 1998, porém, ocorreu a desaprovação pela falta do pressuposto formal.

O fato é que o Supremo Tribunal Federal já procedeu ao controle de constitucionalidade de leis oriundas de medidas provisórias, por entender que houve desobediência aos mencionados critérios constitucionais, mas tal fato ocorreu quando a matéria tratada na MP fosse de cunho estritamente processual, ou quando o desrespeito aos critérios da urgência e relevância fossem de tamanha flagrância que permitissem se apurar, de pronto, sua ausência, mas sempre de forma excepcional.

É o caso do julgamento da ADI 2.736, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 29.3.2011, na qual foi reconhecida inconstitucionalidade de medida provisória, por ausência de relevância e urgência, aliado ao trato de matéria processual de iniciativa exclusiva do Poder Legislativo (antes da EC 32/2001). Segue a ementa:

“INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 9.º da Medida Provisória n.º 2.164-41/2001. Introdução do art. 29-C na Lei n.º 8.036 /1990. Edição de medida provisória. Sucumbência. Honorários advocatícios. Ações entre FGTS e titulares de contas vinculadas. Inexistência de relevância e de urgência. Matéria, ademais, típica de direito processual. Competência exclusiva do Poder Legislativo. Ofensa aos arts. 22, inc. I, e 62, caput, da CF. Precedentes. Ação julgada procedente. É inconstitucional a medida provisória que, alterando lei, suprime condenação em honorários advocatícios, por sucumbência, nas ações entre o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e titulares de contas vinculadas, bem como naquelas em que figurem os respectivos representantes ou substitutos processuais”. (ADI 2736, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 29.3.2011, grifo nosso)

Contrariamente ao caso supra, a matéria tratada na Medida Provisória 746/2016 visava a, precipuamente, dispor sobre “a organização dos currículos do ensino médio, ampliar progressivamente a jornada escolar



*deste nível de ensino e criar a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral” .*

Eis a exposição de motivos que acompanhou a citada MP:

“2. A LDB, criada em 1996, incluiu o ensino médio como parte da educação básica. Ao longo destes 20 anos, uma série de medidas foram adotadas para esta etapa de ensino, no entanto, a sua função social, prevista no art. 35, não atingiu os resultados previstos. O referido artigo prevê que o ensino médio deverá consolidar e aprofundar os conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, bem como formar indivíduos autônomos, capazes de intervir e transformar a realidade. Todavia, nota-se um descompasso entre os objetivos propostos por esta etapa e o jovem que ela efetivamente forma.

3. As Diretrizes Curriculares do Ensino Médio, criadas em 1998 e alteradas em 2012, permitem a possibilidade de diversificar 20% do currículo, mas os Sistemas Estaduais de Ensino não conseguiram propor alternativa de diversificação, uma vez que a legislação vigente obriga o aluno a cursar treze disciplinas.

**4. Atualmente o ensino médio possui um currículo extenso, superficial e fragmentado, que não dialoga com a juventude, com o setor produtivo, tampouco com as demandas do século XXI. Uma pesquisa realizada pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap, com o apoio da Fundação Victor Civita –FVC, evidenciou que os jovens de baixa renda não veem sentido no que a escola ensina .**

5. Apesar de tantas mudanças ocorridas ao longo dos anos, o ensino médio apresenta resultados que demandam medidas para reverter esta realidade, pois um elevado número de jovens encontra-se fora da escola e aqueles que fazem parte dos sistemas de ensino não possuem bom desempenho educacional.

6. Em relação à matrícula, somente 58% dos jovens estão na escola com a idade certa (15 a 17 anos). Do total de matriculados, 85% frequentam a escola pública e, destes, por volta de 23,6% estudam no período noturno. A falta de escolaridade reflete diretamente nos resultados sociais e econômicos do país.

7. Os dados educacionais publicados recentemente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira –INEP evidenciaram resultados aquém do mínimo previsto, isto é, 41% dos jovens de 15 a 19 anos matriculados no ensino médio apresentaram péssimos resultados educacionais.

8. O Brasil utiliza o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB para avaliar a aprendizagem dos alunos. Esse índice leva em consideração o fluxo escolar (taxa de aprovação, evasão e abandono), a nota da Prova Brasil para ensino fundamental e a nota

do Sistema de Avaliação da Educação Básica –SAEB para o ensino médio. Na criação do IDEB, o Brasil definiu alcançar o índice 5,2 em 2021 com metas progressivas a cada dois anos. Essa meta está relacionada ao resultado obtido pelos 20 países mais bem colocados no mundo, que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico–OCDE.

9. Nos resultados do SAEB, o ensino médio apresentou resultados ínfimos. Em 1995, os alunos apresentavam uma proficiência média de 282 pontos em matemática e, hoje, revela-se o índice de 267 pontos, ou seja, houve uma queda de 5,3% no desempenho em matemática neste período. Os resultados tornam-se mais preocupantes, observado o desempenho em língua portuguesa: em 1995, era 290 pontos e, em 2015, regrediu para 267 –uma redução de 8%.

10. Neste período, o Brasil passou pela democratização da educação, com a universalização da oferta de matrícula na educação básica e, embora não tenha conseguido atender a todos os alunos do ensino médio, 58% dos jovens de 15 a 17 anos estão na escola. Contudo, a qualidade do ensino ofertado, além de não acompanhar o direito ao acesso, decresceu, uma vez verificados os resultados de aprendizagem apresentados.

11. Essa realidade piora, sobretudo, ao se observar o percentual de alunos por nível de proficiência. No geral, mais de 75% dos alunos estão abaixo do esperado, e por volta de 25% encontram-se no nível zero, ou seja, mais de dois milhões de jovens não conseguem aplicar os conhecimentos adquiridos nas disciplinas de português e matemática.

12. O IDEB do ensino médio no Brasil está estagnado, pois apresenta o mesmo valor (3,7) desde 2011. No período de 2005 a 2011, apresentou um pequeno aumento de 8% e, de 2011 a 2015, nenhum crescimento. O IDEB 2015 está distante 14% da meta prevista (4,3) e 28,8% do mínimo esperado para 2021 (5,2). A situação piora quando se analisa o desempenho por unidade federativa, em que somente dois estados, Amazonas e Pernambuco, conseguiram atingir a meta prevista para 2015.

**13. Isso é reflexo de um modelo prejudicial que não favorece a aprendizagem e induz os estudantes a não desenvolverem suas habilidades e competências, pois são forçados a cursar, no mínimo, treze disciplinas obrigatórias que não são alinhadas ao mundo do trabalho, situação esta que, aliada a diversas outras medidas, esta proposta visa corrigir, sendo notória, portanto, a relevância da alteração legislativa .**

14. Aprofundando-nos no aspecto da urgência, há que se considerar que, dada a oscilação do quantitativo populacional brasileiro, observa-se que o desafio nacional é ainda mais amplo. No período de 2003 a 2022, é estimado que a população jovem brasileira atinja seu ápice, alcançando por volta de 50 milhões dos habitantes. A

partir disso, inicia-se uma queda projetada em 12,5 milhões de jovens, de modo que este é o momento mais importante e urgente para investir na educação da juventude, sob pena de não haver garantia de uma população economicamente ativa suficientemente qualificada para impulsionar o desenvolvimento econômico.

15. No entanto, o mais relevante é que, nesse mesmo período, a taxa de crescimento da população idosa caminha em torno de 3% ao ano, ou seja, serão esses jovens (a base contributiva do nosso sistema social de transferências de recursos dos ativos para os inativos) que entrarão no mercado de trabalho nas duas próximas décadas, razão pela qual se mostra urgente investir para que o Brasil se torne um País sustentável social e economicamente.

16. Em 2011, 13,6% da população de jovens de 15 a 24 anos não estudavam e não trabalhavam. Hoje esse percentual está em torno de 20%. A parcela de jovens fora do mercado de trabalho e da escola deveria reduzir com a conclusão da vida escolar e a transição para o trabalho, no entanto, o reverso tem ocorrido.

17. A situação piora medida em que somente 16,5% dos jovens ingressam no ensino superior e 8% cursam educação profissional, ou seja, aproximadamente 75% da juventude torna-se invisível para os sistemas educacionais brasileiros e não consegue sequer boa colocação no mercado de trabalho.

18. Um novo modelo de ensino médio oferecerá, além das opções de aprofundamento nas áreas do conhecimento, cursos de qualificação, estágio e ensino técnico profissional de acordo com as disponibilidades de cada sistema de ensino, o que alinha as premissas da presente proposta às recomendações do Banco Mundial e do Fundo das Nações Unidas para Infância –Unicef.

**19. Resta claro, portanto, que o ensino médio brasileiro está em retrocesso, o que justifica uma reforma e uma reorganização ainda este ano, de tal forma que, em 2017, os sistemas estaduais de ensino consigam oferecer um currículo atrativo e convergente com as demandas para um desenvolvimento sustentável .**

20. É de se destacar, outrossim, que o Brasil é o único País do mundo que tem apenas um modelo de ensino médio, com treze disciplinas obrigatórias. Em outros países, os jovens, a partir dos quinze anos de idade, podem optar por diferentes itinerários formativos no prosseguimento de seus estudos.

21. Neste sentido, a presente medida provisória propõe como principal determinação a flexibilização do ensino médio, por meio da oferta de diferentes itinerários formativos, inclusive a oportunidade de o jovem optar por uma formação técnica profissional dentro da carga horária do ensino regular.

22. A presente proposta também estabelece a ampliação progressiva da jornada escolar, conforme o Plano Nacional de

Educação, e limita a carga horária máxima de mil e duzentas horas para Base Nacional Curricular Comum, com autonomia dos sistemas estaduais de ensino para organização de seus currículos, de acordo com as realidades diversas.

23. Na perspectiva de ofertar um ensino médio atrativo para o jovem, além da liberdade de escolher seus itinerários, de acordo com seus projetos de vida, a medida torna obrigatória a oferta da língua inglesa, o ensino da língua portuguesa e da matemática nos três anos desta etapa, e prevê a certificação dos conteúdos cursados de maneira a possibilitar o aproveitamento contínuo de estudos e o prosseguimentos dos estudos em nível superior e demais cursos ou formações para os quais a conclusão do ensino médio seja obrigatória.

24. A presente medida, também, cria a Política de Educação em Tempo Integral de Fomento à Implantação de Escolas em Tempo Integral para o ensino médio de escolas estaduais, que apoiará a implementação de proposta baseada não apenas em mais tempos de aula, como também em uma visão integrada do estudante, apoiada nos quatro pilares de Jacques Delors: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser, buscando uma formação ampla do jovem, tanto nos aspectos cognitivos quanto nos aspectos socioemocionais, o que é fundamental para tornar a escola atrativa e significativa, reduzindo as taxas de abandono e aumentando os resultados de proficiência". (Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-746-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-746-16.pdf). Acesso em 16.10.2020, grifo nosso)

Tal medida, inegavelmente, pretendia corrigir os rumos do ensino médio, que *“apresenta resultados que demandam medidas para reverter esta realidade, pois um elevado número de jovens encontra-se fora da escola e aqueles que fazem parte dos sistemas de ensino não possuem bom desempenho educacional”*, de forma que, tratando-se de matéria educacional de âmbito nacional, na qual a urgência e a relevância estão descritas no citado documento, não há quem melhor compreenda suas necessidades e urgências do que a própria União, nessas circunstâncias representada pela Presidência da República.

Não se está afirmando, todavia, que, no caso em questão, houve obediência aos requisitos da relevância e urgência, mas tão somente que se trata de escrutínio restrito – considerada a matéria em questão – fazer juízo apreciativo quanto ao preenchimento dos requisitos taxados constitucionalmente, especialmente ante o caráter discricionário do qual são

revestidos os pressupostos das medidas provisórias, mais notadamente quando a análise perpassa os critérios técnico-administrativos de condução da máquina pública.

Por oportuno, cito o atual posicionamento da Corte:

“CONSTITUCIONAL. ART. 5º DA MP 2.170/01. CAPITALIZAÇÃO DE JUROS COM PERIODICIDADE INFERIOR A UM ANO. REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. SINDICABILIDADE PELO PODER JUDICIÁRIO. ESCRUTÍNIO ESTRITO. AUSÊNCIA, NO CASO, DE ELEMENTOS SUFICIENTES PARA NEGÁ-LOS. RECURSO PROVIDO. 1. A jurisprudência da Suprema Corte está consolidada no sentido de que, conquanto os pressupostos para a edição de medidas provisórias se exponham ao controle judicial, o escrutínio a ser feito neste particular tem domínio estrito, justificando-se a invalidação da iniciativa presidencial apenas quando atestada a inexistência cabal de relevância e de urgência. 2. Não se pode negar que o tema tratado pelo art. 5º da MP 2.170/01 é relevante, porquanto o tratamento normativo dos juros é matéria extremamente sensível para a estruturação do sistema bancário, e, conseqüentemente, para assegurar estabilidade à dinâmica da vida econômica do país. 3. Por outro lado, a urgência para a edição do ato também não pode ser rechaçada, ainda mais em se considerando que, para tal, seria indispensável fazer juízo sobre a realidade econômica existente à época, ou seja, há quinze anos passados. 4. Recurso extraordinário provido”. (RE 592.377, Redator p/ acórdão Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 20.3.2015, grifo nosso)

“DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MP Nº 1.195 /1996. ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO. EXAME DA RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. CASOS EXCEPCIONAIS. CONVERSÃO 1/3 FÉRIAS EM ABONO PECÚNIARIO. AUSÊNCIA DE QUESTÃO CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES. 1 . A decisão agravada está alinhada à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firme no sentido de que somente se admite o exame jurisdicional do mérito dos requisitos de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente. Precedentes. 2. Hipótese em que, para divergir da conclusão do Tribunal de origem, acerca do preenchimento dos requisitos ao direito à conversão do terço de férias em abono pecuniário, seria necessário o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos e da legislação infraconstitucional aplicável à espécie, o que inviabiliza o recurso extraordinário. Precedentes 3. Agravo regimental

a que se nega provimento”. (RE 526.353 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 8.10.2015, grifo nosso)

Na mesma linha, já me pronunciei no caso de medida provisória que modificava a indenização do seguro DPVAT, cuja ementa descreve:

“Recurso extraordinário com agravo. Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de via terrestre (DPVAT). 2. Redução dos valores de indenização do seguro DPVAT pela Medida Provisória 340/2006, convertida na Lei 11.482/2007. 3. Constitucionalidade da modificação empreendida pelo art. 8º da Lei 11.482/007 no art. 3º da Lei 6.194/74. **4. Medida provisória. Pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Discricionariedade. Precedentes**. 5. Princípio da dignidade da pessoa humana. Ausência de violação. 6. Repercussão geral. 7. Recurso extraordinário não provido”. (ARE 704.520, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, Repercussão Geral, DJe 2.12.2014, grifo nosso)

Nesses termos, no caso da MP 746/2016, não cabe ao Poder Judiciário perscrutar a respeito do atendimento dos requisitos da relevância e urgência, pois se trata de situação que tipicamente deve prevalecer, em regra, o juízo do administrador público.

Entendo apenas que, afastada hipótese de abuso, no caso em tela, deve-se adotar orientação já consolidada por esta Corte e, portanto, rejeitar a alegação de inconstitucionalidade por afronta ao art. 62 da Constituição Federal.

Além disso, a medida provisória atacada foi posteriormente convertida em lei, recebendo a chancela do Poder Legislativo, através da Lei 13.415 /2017 (lei de conversão da MP). Sendo o Poder Legislativo o titular do poder legiferante por excelência, tem-se que, nesse caso, o reconhecimento da existência de inconstitucionalidade, poder-se-ia configurar em ataque frontal ao princípio da Separação dos Poderes.

## 2) Voto

Ante o exposto, acompanho o relator, no sentido de conhecer em parte a presente ação direta de inconstitucionalidade e, nessa extensão, votar pela improcedência dos pedidos.