

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 6.834, DE 2010 **(Apensos os projetos de lei nº 2.157/11 e nº 4.870, de 2012)**

Acrescenta novo parágrafo ao artigo 44 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, com o objetivo de permitir aos jovens aprovados em processos seletivos a cursos de graduação, ao término do segundo ano do ensino médio, cursarem simultaneamente o terceiro ano do ensino médio e o primeiro ano do curso superior.

Autor: Deputado SEBASTIÃO BALA ROCHA

Relator: Deputado ARTUR BRUNO

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em apreciação, que figura como principal e é de autoria do Deputado Sebastião Bala Rocha, acrescenta novo parágrafo ao artigo 44 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para permitir aos jovens aprovados em processos seletivos a cursos de graduação, ao término do segundo ano do ensino médio, cursarem simultaneamente o terceiro ano do ensino médio e o primeiro ano do curso superior.

O primeiro projeto apensado, de nº 2.157, de 2011, de lavra do Deputado Carlos Bezerra, propõe alteração semelhante, com o objetivo de assegurar, aos aprovados em processos seletivos que estiverem cursando o último ano do ensino médio, a aplicação de prova reclassificatória que possibilite, em caso de aprovação, o certificado de conclusão de cursos.

611234DC11
611234DC11

O segundo projeto apensado, de nº 4.870, de 2012, de autoria do Deputado Gonzaga Patriota, tem finalidade similar, acrescentando dispositivo à lei de diretrizes e bases da educação nacional, para permitir que os estudantes maiores de dezesseis anos e que tenham concluído o segundo ano do ensino médio, possam ingressar em curso de graduação, uma vez aprovado em processo seletivo de admissão. Dispõe ainda que a publicação do edital de aprovação nesse processo constitui ato saneador da falta do certificado de conclusão do ensino médio.

Distribuídas às Comissões de Educação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, as presentes proposições estão sujeitas à apreciação conclusiva das Comissões.

Nesta Comissão, aberto o prazo regimental, não foram apresentadas emendas aos projetos de lei em apreciação.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Na justificação de seu projeto de lei, o ilustre Deputado Sebastião Bala Rocha argumenta não ser incomum jovens estudantes serem aprovados em processos seletivos a cursos de graduação ao final do segundo ano do ensino médio.

Na medida em que não preenchem a condição exigida no inciso II do *caput* do art. 44 da LDB, isto é, a conclusão do ensino médio ou equivalente, são impedidos de efetuarem a matrícula no curso superior ao qual poderiam ter acesso pela aprovação no referido processo de seleção.

Para corrigir essa situação, de forma a permitir que esses jovens estudantes cursem simultaneamente o terceiro ano do ensino médio e o primeiro ano do curso de graduação, o nobre Deputado Sebastião Bala Rocha ofereceu a presente proposição à apreciação desta Casa Legislativa.

Na mesma direção, e com argumentação semelhante, o Deputado Carlos Bezerra propõe a aplicação de prova reclassificatória, que possibilitaria a obtenção, em caso de aprovação, do certificado de conclusão do ensino médio.

611234DC11
611234DC11

Finalmente, a iniciativa do Deputado Gonzaga Patriota, com posicionamento similar, prevê que a aprovação no processo seletivo de ingresso a curso de graduação passe a suprir a não conclusão do ensino médio completo, permitindo assim o acesso do estudante à educação superior, desde que ele tenha cursado integralmente o segundo ano daquele nível de ensino e tenha mais de dezesseis anos de idade.

Este Relator ofereceu, em maio de 2011, parecer pela rejeição do projeto de lei, hoje principal, que então tramitava isoladamente. Os argumentos apresentados são os que se seguem.

Apesar de reconhecer que, do ponto de vista dos jovens que vivenciam essa situação e de suas famílias, a medida proposta possa parecer adequada, há risco de que possa trazer às instituições de educação superior, à sociedade e aos próprios estudantes mais dissabores do que soluções.

Do ponto de vista dos jovens, além da sobrecarga de estudos que poderá significar cursar simultaneamente o final do ensino médio e o início da graduação, o desenvolvimento intelectual precoce, com o ingresso mais cedo na educação superior não necessariamente se faz acompanhar da maturidade necessária para a escolha do curso e da futura atividade profissional. Quantos são hoje os jovens que terminam por abandonar o curso superior ou mudar de curso?

Do ponto de vista das instituições de educação superior, o que poderá significar acolher estudantes no primeiro ano de suas graduações que não podem ainda ser estudantes plenos de seus cursos, porque estarão divididos com a tarefa de completarem o ensino médio? E essa medida poderá possibilitar o ingresso de mais estudantes com menos idade nos cursos superiores, colocando ainda novas questões para as instituições de educação superior.

Por fim, do ponto de vista da sociedade, essa medida tem alcance limitado, com a tendência a beneficiar número restrito de estudantes, principalmente dos setores sociais privilegiados, enquanto as demandas principais que precisam ser enfrentadas referem-se à qualidade do ensino médio oferecido à ampla maioria da população brasileira, especialmente dos alunos da escola pública, e à ampliação das possibilidades de acesso à

educação superior para aqueles que, completando o ensino médio, não têm condições de ser aprovados nos concorridos processos de seleção do ensino superior brasileiro.

Em agosto de 2011, o Deputado Paulo Rubem Santiago apresentou voto em separado, oferecendo um Substitutivo, mais adiante comentado. Em setembro de 2011, ocorreu a primeira apensação, do projeto de lei nº 2.157, de 2011. Este Relator apresentou então novo parecer, em outubro de 2011, manifestando-se pela rejeição da proposição principal e da apensada, com base na mesma argumentação constante do primeiro pronunciamento. Esse parecer não chegou a ser votado.

Em fevereiro de 2013, foi realizada a apensação do projeto de lei nº 4.870, de 2012, retornando a matéria a este Relator e dando origem ao presente parecer.

Nesta oportunidade, reiteram-se os argumentos apresentados nos pronunciamentos anteriores, que indicavam a conveniência de seguir propondo a rejeição das proposições.

Cabe, porém, comentar a proposta que consta do voto em separado do Deputado Paulo Rubem Santiago. O ilustre parlamentar menciona: a) o inciso V do art. 208, da Constituição Federal, segundo o qual é dever do Estado garantir “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”; b) o art. 24 da Lei nº 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional (LDB), em cujo inciso II, alínea “c”, consta a norma de que “a classificação em qualquer série ou etapa, exceto a primeira do ensino fundamental pode ser feita independentemente de escolarização, mediante avaliação feita pela escola, que defina o grau de desenvolvimento e experiência do candidato e permita sua inscrição na série ou etapa adequada, conforme regulamentação do respectivo sistema de ensino”; c) o inciso V do mesmo artigo da LDB, que prevê, em sua alínea “c”, a “possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado”; e d) o inciso VII desse artigo, segundo o qual “cabe a cada instituição de ensino expedir históricos escolares, declarações de conclusão de série e diplomas ou certificados de conclusão de cursos, com as especificações cabíveis”.

O voto em separado afirma, contudo, que o “texto constitucional, regulamentado pelas disposições da LDB, [...], não é suficiente para amparar o direito do candidato aprovado no vestibular, que ainda não concluiu o ensino médio, à matrícula no ensino superior”.

611234DC11

611234DC11

Apresenta então um Substitutivo que permite a matrícula, na educação superior, aos candidatos aprovados em processo seletivo de acesso a curso de graduação e que ainda estejam cursando o terceiro ano do ensino médio. Estabelece como condição que esse candidato, no prazo de trinta dias, a contar da data de divulgação do resultado de aprovação no processo seletivo, apresente o certificado de conclusão do ensino médio. Prevalecerá, porém, o prazo entre a aprovação no processo seletivo e o início das aulas, se este for mais alongado.

Certamente, compreende-se a preocupação do ilustre Deputado com os casos envolvidos nessa matéria. No entanto, parece oportuno aduzir alguns argumentos adicionais sobre a questão. Para tanto, cabe retomar o tema do início.

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional (LDB), em seu art. 44, assim dispõe:

“Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

.....
 II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

A LDB impõe, portanto, duas condições para o acesso aos cursos de graduação: a conclusão do ensino médio (ou equivalente) e a classificação em processo seletivo. A regra é clara. Sem a conclusão do ensino médio, não pode o aluno ter acesso à educação superior. E mais: a redação do dispositivo estabelece uma ordem: primeiro, a conclusão do ensino médio e, segundo, a classificação em processo seletivo.

Veja-se agora o que ocorre nos casos de estudantes que ainda cursando o ensino médio, porém sem horizonte de concluí-lo em curto prazo, inscrevem-se, para aquisição de experiência ou treinamento, em processos seletivos de instituições de ensino superior. Eventualmente classificados, alguns postulam, administrativa ou judicialmente, sua matrícula no curso de graduação e recorrem a alguns expedientes para obter o

certificado de conclusão do ensino médio, nas situações em que não têm condições de concluir regularmente essa etapa educacional antes do período de matrícula ou início das atividades letivas no curso superior.

Entre esses expedientes encontram-se:

a) o recurso ao disposto no art. 24, V, “c”, da Lei nº 9.394, de 1996 (LDB), que prevê, entre os critérios de verificação do rendimento escolar, a *“possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado”*. Nesse caso, é preciso ponderar que essa verificação deve se dar no contexto da trajetória escolar do estudante durante o ensino médio e deve resultar de *“avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais”*, conforme prevê a alínea “a” do mesmo inciso e artigo da Lei em questão. Esse é o espírito pedagógico da legislação. Observe-se, portanto, que a eventual aprovação em processo seletivo de ingresso em curso superior constitui evento externo ao processo educacional previsto.

Ademais, é preciso considerar que os processos seletivos para ingresso na educação superior não tem por objetivo aferir o domínio completo, pelo estudante, dos conteúdos ministrados no ensino médio. Restringem-se a determinados conteúdos, escolhidos pela instituição de ensino superior, a serem utilizados como elementos de filtro para classificar os candidatos aos seus cursos.

O fato de um estudante “treineiro” ser aprovado em um processo seletivo não significa que ele tenha completado a contento e com suficiência sua formação de nível médio. Desse modo, a recusa à matrícula, na educação superior, de um candidato que não tenha concluído o nível médio de ensino, não deve ser percebida como retardo ao progresso do aluno talentoso, mas como uma garantia legal de que todos terminem, adequadamente, a sua formação de educação básica.

Esses processos seletivos não podem ser considerados como avaliação do que o estudante aprendeu ou deixou de aprender no ensino médio. Essa avaliação é feita no âmbito desse nível de ensino. Além disso, os processos seletivos podem ser de qualidade e conteúdo extremamente variável entre as instituições.

b) O outro expediente é o recurso à realização de exames supletivos, em substituição à conclusão do ensino médio no tempo regular para a faixa etária própria. Sobre essa matéria, assim dispõe o art. 38 da Lei nº 9.394, de 1996 (LDB):

“Art. 38. Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular.

§ 1º Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão:

I - no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos;

II - no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos.

§ 2º Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames”.

Há, portanto, uma idade mínima para realização dos exames supletivos de ensino médio: dezoito anos. Além disso, esses exames se inserem na modalidade de “educação de jovens e adultos”, cujo objetivo, segundo o art. 37 da mesma Lei, é o seguinte:

“Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria”.

O estudante cursando regularmente o ensino médio, ainda que completado o requisito da idade mínima, não é exatamente aquele para o qual a modalidade de educação de jovens e adultos e os exames supletivos foram concebidos. De toda forma, não há como admitir a realização dos exames sem pelo menos o cumprimento do requisito da idade mínima de dezoito anos completos.

É fato que têm ocorrido, no âmbito do Poder Judiciário, ações requerendo o direito de matrícula ou prestação de exames supletivos por parte de estudantes que não cumprem os requisitos estabelecidos na legislação educacional.

A corrente jurisprudencial majoritária é no sentido de não autorizar a matrícula no ensino superior sem a finalização dos estudos de

ensino médio. No entanto, têm sido concedidas liminares e proferidas sentenças e acórdãos favoráveis a alguns casos, com base nos seguintes argumentos:

a) O art. 208 da Constituição Federal obriga o Estado a garantir o “*acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um*”. Têm sido concedidas algumas liminares e proferidas sentenças e acórdãos obrigando a instituição de educação superior a aceitar a matrícula do candidato com o ensino médio inconcluso. Algumas são abrangentes, sem condicionantes. Outras determinam que o candidato comprove a conclusão desse nível de ensino até o início do período letivo no curso superior. Toma-se, no caso, a aprovação em processo seletivo de acesso a curso superior como prova cabal da capacidade do estudante em ingressar na educação superior, a despeito de não haver concluído o ensino médio, prescindindo, portanto, da formação completa que deve lhe ser oferecida nesse nível educativo. Cabe respeitosamente assinalar que esta interpretação desconsidera os limites dos exames de seleção face à abrangência dos conteúdos e outras práticas que caracterizam a formação em nível médio e que compete à escola básica, e não a um exame externo, reconhecer a aptidão excepcional do estudante. A interpretação mencionada descaracteriza a organização da educação escolar e retira da escola básica a competência de avaliação pedagógica que lhe é cometida pela legislação.

b) Outro argumento, alegando o prejuízo iminente do estudante, com a perda da vaga, e a aplicação do “princípio da ponderação”, inspira decisões que obrigam as instituições que oferecem os exames supletivos a autorizarem a prestação desses exames por candidato com idade inferior a dezoito anos. Trata-se também de uma interpretação que desconsidera os objetivos e os conteúdos da formação de ensino médio e da educação de jovens e adultos.

Cabe destacar que muitas das ações afinal julgadas pelos tribunais de 2ª instância se deparam com situações já consolidadas. Com base em liminares, os estudantes frequentaram os cursos superiores enquanto cumpriam os requisitos do ensino médio. Ao se pronunciar, os tribunais se manifestam então pela aplicação “Teoria do Fato Consumado”. A reversão da situação de fato existente resultaria em prejuízos irreparáveis, acadêmicos e mesmo materiais, para a principal parte interessada, o estudante.

Em 2011, de acordo com os dados do último censo da educação superior realizado pelo MEC/INEP, submeteram-se aos processos seletivos de acesso a cursos de graduação presenciais pouco mais de 9 milhões de candidatos, tendo sido admitidos pouco menos de 1 milhão e 700 mil. Esses grandes números situam como residuais os casos que buscam ingressar na educação superior sem cumprir os requisitos estabelecidos na legislação, reconhecidos como legítimos pela corrente majoritária da jurisprudência. A título de exemplo, informa-se que uma pesquisa no [site www.jusbrasil.com.br](http://www.jusbrasil.com.br) sobre jurisprudência de tribunais superiores e de 2ª instância relativa à “matrícula na educação superior sem conclusão do ensino médio”, encontrou 408 pronunciamentos dessas cortes publicados no período de 2012 a março de 2013, sendo alguns registros repetitivos. Sem tomar esse número como definitivo, cabe ressaltar que ele representa reduzidíssima proporção do número de candidatos e de ingressantes nos cursos de graduação presenciais, já referido.

Em resumo:

- a) a legislação sobre a matéria é clara e precisa;
- b) a jurisprudência majoritariamente reconhece a sua adequação e inequívoca aplicação; as decisões judiciais que determinam diferentemente do que dispõe a legislação não parecem levar em conta princípios pedagógicos fundamentais da organização da educação escolar brasileira;
- c) o número de casos judicializando a questão é pouco expressivo face às estatísticas de demanda e efetivo acesso à educação superior;
- d) a legislação educacional já confere às escolas de ensino médio a responsabilidade e os meios necessários para fazer avançar os alunos talentosos, uma vez identificados e reconhecidos pela avaliação contínua do processo pedagógico; os processos seletivos de acesso à educação superior não devem e nem podem, com eficácia pedagógica, cumprir esse papel;
- e) é peculiar caracterizar como prejuízo ao estudante a recusa à matrícula na educação superior, em função da falta de conclusão do ensino médio, se ele foi aprovado em processo seletivo antes de terminar sua

educação básica; se foi aprovado desse modo, o estudante também estará apto a sê-lo quando completar sua formação de nível médio; se assim não for, será forçoso admitir que os processos seletivos sejam competições sem parâmetros pedagógicos, reforçando o argumento de que eles não podem ser tomados como referencial de avaliação da adequada formação de nível médio;

f) alterar a legislação para abrigar essas situações poderia resultar em desfiguração da organização pedagógica da educação brasileira.

Pelas razões expostas, voto pela rejeição do projeto de lei nº 6.834, de 2010, principal, e dos projetos de lei nº 2.157, de 2011, e nº 4.870, de 2012, apensados.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado ARTUR BRUNO
Relator

611234DC11
611234DC11