

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI – RELATOR DA
ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 874 –
DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

ADPF nº 874

O **Instituto Alana**, organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, dedicada à defesa e proteção com absoluta prioridade dos direitos e melhor interesse de crianças e adolescentes, com personalidade jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o número 05.263.071/0001-09, com endereço na Rua Fradique Coutinho, 50, 11º andar, bairro de Pinheiros, São Paulo - SP (doc. 1) e o **Todos pela Educação**, organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, cujo objetivo é assegurar o direito à Educação Básica de qualidade para todos os cidadãos, com personalidade jurídica de direito privado, inscrita perante o CNPJ/MF sob o número 10.477.478/0001-60, com sede na Av. Paulista, 1294, conj. 19A, São Paulo - SP (doc. 2), por meio de seus advogados (doc. 3)(doc. 4)(doc. 5)(doc. 6), vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no Artigo 138, do Código de Processo Civil e no Artigo 131, § 3º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, requerer sua habilitação como

AMICI CURIAE

nos autos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 874, em epígrafe, proposta em 10 de agosto de 2021 pelo PDT, PT, PCB, PSOL, PSB, Rede Sustentabilidade, PV, Cidadania, Solidariedade, EDUCAFRO, UBES e UNE, em face dos itens 1.4 e 2.4 do Edital nº 19/2021 do Ministério da Educação, que dispõe sobre as diretrizes, os procedimentos e os prazos para a realização da justificativa de ausência no ENEM 2020, bem como para a solicitação de isenção da taxa de inscrição do ENEM 2021, regido pela Portaria/MEC nº 458/2020, visando a contribuir para o debate pelos fatos e fundamentos expostos a seguir.

Síntese das informações apresentadas na manifestação

Na presente solicitação de ingresso como *amicus curiae*, o **Instituto Alana** destaca e desenvolve, centralmente, as seguintes informações fáticas e técnico-jurídicas:

(i) O **Instituto Alana** e o **Todos pela Educação**, por suas qualificações técnicas, missões e atuações, preenchem os requisitos legais e jurisprudenciais para **serem habilitados na qualidade de *amici curiae*** nestes autos.

(ii) Os itens 1.4 e 2.4 do edital nº 19/2021 do Ministério da Educação violam o direito à educação de adolescentes e jovens, em especial os artigos 205 e 208 da Constituição Federal, o artigo 28 da Convenção sobre os Direitos da Criança, os artigos 53 e 54, V, do Estatuto da Criança e do Adolescente, o artigo 4º, V, da Lei de diretrizes e bases da educação nacional, o artigo 8º do Estatuto da Juventude e a meta 12 do Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 13.005/2014.

(iii) Os itens 1.4 e 2.4 do edital nº 19/2021 são discriminatórios e agravam vulnerabilidades de adolescentes e jovens. **O número de inscritos após o pagamento da taxa de inscrição foi de 3.1 milhões, o menor número desde 2005 e 53% menor do que em 2020.** Analisando os números das inscrições, é notável que a drástica redução dos inscritos ocorre especialmente entre aqueles jovens que dependiam da isenção para realizar a prova e que não se viram contemplados com a possibilidade pelas regras do edital do ENEM¹.

(iv) A redução entre aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade torna-se nítida quando se observa que o número de candidatos com isenção confirmados caiu de 5 milhões em 2020 para 1.7 milhão em 2021, sendo que a maior redução ocorreu entre aqueles com declaração de carência aprovada, de 3.6 milhões para 822 mil, ou seja, **grande parte da redução, 80%, ocorre justamente entre aqueles que declaradamente não apresentam condições de pagar pela inscrição**².

(v) A ausência da isenção deve afetar especialmente aqueles que já terminaram a educação básica e buscam oportunidades melhores a partir do ingresso no ensino superior. Ao desconsiderar a possibilidade de isenção para aqueles que não tinham justificativa médica

¹ UOL. **Menos isentos e inscritos, mais barato: o que os números dizem sobre o Enem.** 31/07/2021. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2021/07/31/menos-isentos-e-inscritos-mais-barato-o-que-os-numeros-dize-m-sobre-o-enem.htm>>. Acesso em: 27/09/2021.

² Ibidem.

expressa em atestado médico, ignorando a situação da pandemia e saúde pública no momento da aplicação em 2020, **o MEC contribuiu para esse cenário de aumento da desigualdade no acesso de oportunidades para os adolescentes e jovens brasileiros.**

(vi) **O argumento de que a mudança no Edital gera dispêndios orçamentários não justifica sua manutenção, uma vez que em 2020 cerca de 20% dos R\$ 178,5 milhões de créditos suplementares editados em favor do Inep para a realização do Enem deixaram de ser empenhados**³. O orçamento para o ENEM, ainda, poderia ser incrementado por meio de crédito suplementar, assim como foi feito na última aplicação, objetivando mitigar os graves efeitos de ampliação da desigualdade a partir da baixa inscrição confirmada de alunos em maior situação de vulnerabilidade na edição de 2021.

(vii) Importantes instituições de fiscalização do direito à educação têm corroborado com os argumentos desta ADPF, notadamente a Comissão Externa do Ministério da Educação e a Frente Parlamentar Mista da Educação.

(viii) Os itens 1.4 e 2.4 do edital nº 19/2021 violam a regra constitucional do artigo 227 da prioridade absoluta de crianças, adolescentes e jovens, que alcança inclusive o âmbito de políticas sociais e orçamento público, afastando novamente a pretensão de sacrificar direitos de adolescentes e jovens em prol de uma rigidez orçamentária intocável.

³ Exame. **Ministro cita economia ao falar de Enem: 'Imagina se tivéssemos contratado tudo?'**. 24/01/2021. Disponível em: <https://exame.com/brasil/ministro-cita-economia-ao-falar-de-enem-imagina-se-tivessemos-contratado-tudo/>. Acesso em: 27/09/2021.

Sumário

| | |
|--|-----------|
| Síntese das informações apresentadas na manifestação | 2 |
| I - Possibilidade jurídica de intervenção via amicus curiae pelo Instituto Alana e pelo Todos pela Educação | 5 |
| A) A representatividade adequada do Instituto Alana | 6 |
| B) A representatividade adequada do Todos pela Educação | 9 |
| C) A relevância da matéria discutida e a repercussão social da controvérsia | 10 |
| II - O Edital nº 19/2021 do Ministério da Educação e os impactos nos direitos de adolescentes e jovens | 12 |
| "No momento eu, assim como muitos conhecidos e amigos, não tenho expectativa nem para terminar o ensino médio, essa é a realidade: a gente não tem expectativa para terminar o ensino médio, não tem expectativa para ser aprovado." | |
| Estudante Júnior, de 17 anos | 12 |
| A) Violação ao direito à educação de adolescentes e jovens | 12 |
| B) O agravamento das vulnerabilidades de crianças, adolescentes e jovens | 16 |
| "O meu sonho é poder me formar em História da Arte, virar historiadora e poder trabalhar com algo que eu realmente amo. É um desejo que eu quero para o meu futuro e é triste eu ter que remediar isso, mas é o jeito". | |
| Estudante Júlia, de 18 anos. | 16 |
| C) Posicionamento da Comissão Externa do Ministério da Educação (CEXMEC) | 19 |
| D) Posicionamento da Frente Parlamentar Mista da Educação (FPME) | 20 |
| III - A regra constitucional da prioridade absoluta dos direitos fundamentais de crianças, adolescentes e jovens | 21 |
| A) O significado jurídico da absoluta prioridade de crianças, adolescentes e jovens | 21 |
| B) A prioridade absoluta no âmbito de políticas sociais, educacionais e no orçamento público | 23 |
| IV - Considerações Finais | 27 |
| Documentos anexos: | 28 |

I - Possibilidade jurídica de intervenção via *amicus curiae* pelo Instituto Alana e pelo Todos pela Educação

1. O instituto do *amicus curiae* teve sua inserção formal na legislação processual constitucional com as Leis nº 9.868 e nº 9.882, ambas de 1999, que dispõem sobre o trâmite das ações diretas de inconstitucionalidade e das arguições de descumprimento de preceito fundamental, respectivamente. O novo Código de Processo Civil, entendendo a necessidade de contato entre sociedade e judiciário no deslinde de questões de grande apelo popular, implantou novo sistema de participação processual do *Amicus Curiae* em seu Capítulo V:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º

§2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*.

§3º O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.

2. O Egrégio Supremo Tribunal Federal já havia construído entendimento consolidado de que a possibilidade de manifestação da sociedade civil tem o objetivo de democratizar o controle de constitucionalidade, oferecendo novos elementos para os julgamentos, o que confere, inegavelmente, maior qualidade nas decisões. Acerca da importante contribuição da figura do *amicus curiae*, já afirmou o Exmo. Ministro Relator Ricardo Lewandowski:

A admissão de *amici curiae* configura circunstância de fundamental importância, porém de caráter excepcional, e que pressupõe, além do atendimento de determinados requisitos, a demonstração da necessidade das contribuições apresentadas. Nesse sentido, cabe ao Relator a análise do binômio relevância - representatividade, juntamente com a avaliação dos benefícios potencialmente auferíveis dessa participação, bem como a delimitação de seus poderes⁴.

3. Da norma legal e da jurisprudência sobre a possibilidade de manifestações de organizações da sociedade civil na qualidade de *amicus curiae* em ações de controle concentrado de constitucionalidade, extraem-se três requisitos de admissibilidade, a saber: (i) a representatividade do peticionário e a sua legitimidade material, comprovada pela missão

⁴ STF. ADI 6363. Min. Rel. Ricardo Lewandowski, Publicação DJe em: 15/04/2020.

institucional do **Instituto Alana** e do **Todos pela Educação** e por seus trabalhos desenvolvidos nas áreas de promoção, proteção, defesa e controle de direitos humanos de crianças e adolescentes; (ii) a relevância da matéria discutida; e (iii) a repercussão social da controvérsia, as quais serão detalhadas a seguir.

A) A representatividade adequada do Instituto Alana

4. Neste ponto, apresentam-se as principais contribuições do **Instituto Alana**, confirmando sua legitimidade e representatividade adequada para ingresso na condição de *amicus curiae* no presente feito.

5. O **Instituto Alana** é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que desenvolve programas que buscam a garantia de condições para a vivência plena da infância. Criado em 1994, tem como missão honrar a criança. Dentre as finalidades previstas em seu estatuto social estão:

Artigo 2º. O Instituto Alana tem por finalidade o fomento e a promoção da assistência social, educação, cultura, esporte, a proteção e o amparo da população em geral, visando à valorização do Homem e a melhoria da sua qualidade de vida, conscientizando-o para que atue em favor de seu desenvolvimento, do desenvolvimento de sua família e da comunidade em geral, sem distinção de raça, cor, político partidária ou credo religioso. Tem por finalidade também desenvolver atividades e projetos em prol do desenvolvimento das capacidades plenas e da defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, em consonância à sua missão de “honrar a criança”.

Parágrafo 1º, V. O Instituto Alana pode, para a consecução de seus objetivos institucionais, utilizar todos os meios permitidos na lei, especialmente para elaborar e promover intervenções judiciais diversas, entre elas o *amicus curiae*, em ações que versem sobre violações de direitos ou tenham interesse de crianças e adolescentes. (grifos nossos).

6. Como visto, há previsão estatutária precisamente coincidente com a intervenção judicial via *amicus curiae*, em defesa e promoção dos direitos e interesses de crianças e adolescentes, o que ora se pleiteia e realiza.

7. Por meio de suas ações e de seus programas, o **Instituto Alana** tem como objetivo dar visibilidade e efetividade ao artigo 227, da Constituição Federal – que estabelece a regra da absoluta prioridade dos direitos de crianças e adolescentes, os quais devem ser respeitados e garantidos em primeiro lugar, em uma responsabilidade compartilhada entre Estado, famílias e sociedade. Nesse sentido, o **Instituto Alana** também busca informar, sensibilizar e mobilizar pessoas, famílias, organizações, empresas e o poder público para que assumam, de forma compartilhada, o referido dever constitucional.

8. Importante salientar que o **Instituto Alana**, desde 2007, tem atuação especialmente voltada à defesa dos direitos de crianças e adolescentes por meio da elaboração de ofícios, notificações e representações, direcionados a instituições privadas e órgãos públicos, além de realizar intervenções processuais e atuação judicial em todo o território nacional e em diversos órgãos do Sistema de Justiça.

9. Vale destacar que o **Instituto Alana** já atuou na condição de *amicus curiae* no Supremo Tribunal Federal em diversas ações, como (i) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.590, de relatoria do Exmo. Min. Dias Toffoli, que questiona a nova política de educação especial instituída pelo decreto 10.502 de 2020⁵; (ii) na ADI nº 2.404⁶, também de relatoria do Exmo. Min. Dias Toffoli, que visava à declaração de inconstitucionalidade do artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), referente à Política Nacional de Classificação Indicativa; (iii) no *Habeas Corpus* nº 143.641⁷, que visava à concessão da ordem e a revogação da prisão preventiva decretada contra todas as gestantes e mulheres com filhos de até 12 anos de idade ou de pessoas com deficiência como medida de extrema urgência, pela preservação da vida e da integridade física das crianças e das mulheres; entre outras.

10. Ademais, deve-se considerar que, de 2012 até 2020, o **Instituto Alana** foi conselheiro no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e, desde março de 2020, também faz parte do Conselho de Comunicação Social (CCS)⁸. O **Instituto Alana**, atualmente, integra espaços importantes de debate e defesa do direito à educação de crianças e adolescentes: o Movimento pela Base, rede não governamental e apartidária de pessoas e instituições, que desde 2013 se dedica à construção e implementação de qualidade da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e do Novo Ensino Médio, e o Coletivo do Centro de Referências em Educação Integral⁹, iniciativa que investe em incidência e mobilização de

⁵ **Educação inclusiva: ADI 6590 E ADPF 751.** Disponível em: <<https://prioridadeabsoluta.org.br/entenda-o-caso-educacao-inclusiva/>>. Acesso em: 05/10/2021.

⁶ **Classificação Indicativa – Amicus Curiae na ADI 2404.** Disponível em: <<http://prioridadeabsoluta.org.br/acoes-institucionais/manutencao-e-fortalecimento-da-politica-nacional-de-classificacao-indicativa-amicus-curiae-na-adi-2404/>>. Acesso em: 05/10/2021

⁷ **Mães Encarceradas - Amicus Curiae o HC 1143641.** Disponível em: <<http://prioridadeabsoluta.org.br/acoes-institucionais/maes-encarceradas-amicus-curiae-no-habeas-corpus-coletivo-143641-2018/>>. Acesso em: 05/10/2021

⁸ **Conselho de Comunicação Social. Senado Federal. Congresso elege novos integrantes do Conselho de Comunicação Social.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/03/congresso-elege-novos-integrantes-do-conselho-de-comunicacao-social>>. Acesso em: 05/10/2021

⁹ **Centro de Referências em Educação Integral – Quem somos.** Disponível em: <<https://educacaointegral.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 05/10/2021.

atores-chave, temas e fóruns estratégicos, apoiando as redes municipais e estaduais na formulação, avaliação e gestão de políticas de educação integral. Além disso, compõe o Conselho Consultivo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e é parceiro institucional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) há 6 anos¹⁰, tendo ainda recebido, em 2013, homenagem do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, que outorgou a comenda da Ordem do Mérito Judiciário em vista do trabalho desenvolvido pela promoção dos direitos da criança¹¹.

11. Destacam-se, ainda, os termos de parceria e cooperação firmados com o Conselho Federal da Ordem dos Advogados¹², o E. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios¹³, o E. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro¹⁴, o E. Tribunal de Justiça de São Paulo¹⁵ e com o Ministério Público do Estado de São Paulo¹⁶.

12. O artigo 227 da Constituição Federal estabelece que os direitos de crianças e adolescentes devem ser assegurados com absoluta prioridade, o que inclui que estejam em primeiro lugar no âmbito de orçamento, políticas e serviços públicos, conforme artigo 4º do ECA. Dado que o texto constitucional e legal estabelecem, para tanto, a responsabilidade compartilhada entre Estado, família e sociedade para a efetivação da absoluta prioridade, legitima-se a participação e o controle social, inclusive via *amicus curiae*.

13. É indubitável que a discussão trazida a este Supremo Tribunal Federal impacta diretamente na defesa e garantia de direitos da infância e adolescência, motivo pelo qual a intervenção do **Instituto Alana** revela-se adequada e oportuna.

¹⁰ Ver parceria institucional em: <<https://undime.org.br/noticia/sobre-a-undime>>. Acesso em: 05/10/2021.

¹¹ **Ministério da Justiça concede Ordem do Mérito.** Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1544814417.83>>.

¹² **Instituto Alana assina Termo de Parceria com OAB.** Disponível em: <<http://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/instituto-alana-assina-termo-de-parceria-com-oab/>>.

¹³ **TJDFT e Instituto Alana assinam parceria voltada à defesa dos direitos na infância.** Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2017/junho/cij-df-e-instituto-alana-assinam-parceria-voltada-a-defesa-dos-direitos-na-infancia>>.

¹⁴ **Alana e Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro firmam parceria.** Disponível em: <<https://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/alana-e-tribunal-de-justica-rio-de-janeiro-firmam-parceria-para-defesa-dos-direitos-na-infancia/>>.

¹⁵ **Alana e Fundação Maria Cecília Souto Vidigal firmam convênio com TJ de SP.** Disponível em: <<http://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/alana-e-fundacao-maria-cecilia-souto-vidigal-firmam-convenio-com-tj-de-sp/>>.

¹⁶ **Instituto Alana e MPSP firmam parceria pela defesa dos direitos de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência.** Disponível em: <<https://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/alana-e-mpsp-parceria-defesa-criancas-e-adolescentes-violencia/>>.

B) A representatividade adequada do Todos pela Educação

14. O **Todos pela Educação** é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, composta por diversos setores da sociedade brasileira e liderada por empresários.

15. Fundado em 2006, o movimento conta com 32 organizações, entre mantenedores e parceiros, e quase 200 representantes divididos entre os diversos cargos da estrutura organizacional do movimento. O **Todos pela Educação** atua para promover a mobilização de atores-chave do País que podem impactar positivamente no avanço das políticas públicas prioritárias para a Educação Básica até 2022, ano que se comemora o bicentenário da independência do Brasil.

16. A partir de dados oficiais, estudos, pesquisas com a comunidade educacional e evidências sobre experiências no campo da Educação no Brasil e no mundo, o **Todos pela Educação** elabora diagnósticos aprofundados sobre o cenário educacional e produz propostas de políticas públicas para a melhoria da Educação Básica.

17. Em 2018, foi criado o **Educação Já!**, iniciativa liderada pelo **Todos Pela Educação** e que tem como objetivo principal subsidiar o Poder Público com diagnósticos detalhados e soluções concretas em sete temas estruturantes. De natureza suprapartidária, o esforço reúne diversos especialistas, educadores e organizações do campo educacional comprometidas com o avanço de políticas públicas informadas pelas evidências e pelas experiências de êxito.

18. Além disso, visando a impulsionar a qualidade da Educação Básica, amparados nas evidências, o movimento tem, entre os seus grandes marcos, as **5 Metas**, precursoras no monitoramento de dados feito pela sociedade e acompanham a evolução dos indicadores educacionais em cinco temas, são eles: (i) toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; (ii) toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos de idade; (iii) todo o aluno com aprendizado adequado ao seu ano; (iv) todo jovem com ensino médio concluído até os 19 anos; e (v) investimento em educação ampliado e bem gerido.

19. O **Todos Pela Educação** busca ser uma voz ativa no debate público, imprensa e mídias sociais a fim de fazer o tema Educação ser a pauta número um do Brasil. Dentre as principais colaborações destaca-se a aprovação no Congresso Nacional da Emenda Constitucional 108/2020, que garantiu a criação do Novo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica), e conseqüentemente, a constitucionalização de uma política muito bem elaborada, debatida democraticamente ao longo de três anos, com foco na

redução de desigualdades e com novos incentivos ao avanço dos indicadores de qualidade educacional.

20. Evidente, portanto, a representatividade adequada do **Todos pela Educação**, com atuação temática nas pautas da Educação Básica, desde a Educação Infantil até o Ensino Médio, passando pelas questões estruturais de financiamento, governança e formação de professores, as quais, somadas às contribuições apresentadas a esta Suprema Corte, comprovam de maneira indubitável a pertinência de sua atribuição na condição de *amicus curiae*.

C) A relevância da matéria discutida e a repercussão social da controvérsia

21. Conforme apresentado na exordial, o Exame Nacional do Ensino Médio de 2020 foi aplicado em janeiro de 2021, quando a situação da pandemia no Brasil era alarmante, registrando recorde de mortes desde julho do ano anterior¹⁷ e recorde de número de casos¹⁸.

22. À época, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), disponibilizou um número de telefone para que os participantes ausentes pudessem comunicar a presença de sintomas de doenças infectocontagiosas no dia da prova.

23. Houve diversos relatos de que o canal de atendimento apresentou problemas, sendo que muitas pessoas relataram que não conseguiram comunicar o INEP de sua enfermidade¹⁹. Somado a esse desafio logístico, por conta de problemas na organização, muitos estudantes foram impedidos de realizar a prova devido à superlotação das salas, fora aqueles inúmeros que podem não ter comparecido à prova em razão do fundado temor de contaminarem-se com o coronavírus, em consonância com as recomendações das autoridades de saúde. Ainda, em virtude da suspensão das atividades escolares presenciais em todo o país, as lacunas de aprendizagem foram ampliadas, com os efeitos negativos ampliados pelas desigualdades

¹⁷Poder 360. **Coronavírus no Brasil: janeiro é o mês com mais mortes desde julho**. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/coronavirus/coronavirus-no-brasil-janeiro-e-o-mes-com-mais-mortes-desde-julho/>>. Acesso em 07/10/2021.

G1. **Brasil tem 29,5 mil mortes por covid-19 em janeiro**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/02/01/brasil-tem-295-mil-mortes-por-covid-19-em-janeiro-numero-e-o-terceiro-maior-desde-o-inicio-da-pandemia.ghtml>>. Acesso em 07/10/2021.

¹⁸Folha de S.Paulo. **Janeiro é o mês com mais casos de Covid-19 no Brasil, seguido por dezembro**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/01/janeiro-e-o-mes-com-mais-casos-de-covid-19-no-brasil-seguido-por-dezembro.shtml>>. Acesso em 07/10/2021.

¹⁹ Guia do Estudante. **Estudantes enfrentam dificuldade para pedir reaplicação do Enem**. Disponível em: <<https://guiadoestudante.abril.com.br/enem/estudantes-enfrentam-dificuldade-para-pedir-reaplicacao-do-enem/>>. Acesso em: 07/10/2021.

regionais e sociais. Nesse contexto, parte dos estudantes que não teve acesso ao ensino, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade, deixou de realizar as provas por considerarem que não estavam preparados para realizá-la.

24. Como reflexo, o ENEM 2020 registrou o índice de abstenção mais elevado desde 2009: 55,3%.

25. Apesar disso, em 03 de maio de 2021, o Ministério da Educação publicou o Edital nº 19/2021, o qual dispôs que os estudantes ausentes na data de realização do ENEM 2020 deverão justificar a sua ausência, com apresentação de documentos, para que tenham direito à isenção da taxa de inscrição da avaliação:

“(…) 1.4 O participante que teve concedida a isenção da taxa de inscrição no Enem 2020 e que não tenha comparecido nos dois dias de prova deverá justificar a ausência para solicitar a isenção da taxa de inscrição no Enem 2021.

2.4 A justificativa de ausência no Enem 2020 deverá ser realizada com a inserção de documentos, conforme Anexo I deste Edital, que comprovem o motivo da ausência. Todos os documentos deverão estar datados e assinados.

2.4.1. Não serão aceitos documentos autodeclaratórios ou emitidos por pais ou responsáveis.

2.4.2 Os documentos para justificativa de ausência no Enem 2020 devem conter todas as especificações do Anexo I deste Edital e serem legíveis para análise, sob pena de serem considerados documentos inválidos.”

26. Conforme o Anexo I do Edital, tratando-se de abstenção por conta de enfermidade, a isenção de taxa somente seria concedida mediante a apresentação de atestado médico ou odontológico:

“(…) Emergência/Internação/repouso médico ou odontológico - Atestado Médico ou Odontológico legível, com o nome completo do participante especificando a necessidade da internação/repouso ou CID que contemple os dias 17, 24, 31 de janeiro, 7, 23 ou 24 de fevereiro de 2021. O documento deve conter o número do Conselho Regional de Medicina - CRM ou Registro do Ministério da Saúde - RMS ou do Conselho Regional de Odontologia - CRO ou do Conselho Regional de Enfermagem - COREN ou ainda do Conselho Regional de Serviço Social - CRESS e a assinatura do médico ou do odontólogo ou do responsável. Também serão aceitos atestados de acompanhamento de familiar: do cônjuge ou companheiro, pai, mãe ou responsável legal, avô, avó, irmão, filho ou enteado, com documentação que comprove o parentesco.”

27. Assim, foi retirado o direito à isenção de taxa dos candidatos que não tiveram um diagnóstico de Covid-19 e ausentaram-se por outras razões, como a presença de sintomas, contato com pessoas infectadas ou simplesmente porque preferiram atender às recomendações sanitárias a fim de evitar aglomerações, preservando as suas vidas e de familiares.

28. Em vista disso, em agosto de 2021, PDT, PT, PCB, PSOL, PSB, Rede Sustentabilidade, PV, Cidadania, Solidariedade, EDUCAFRO, UBES e UNE ajuizaram esta ADPF, visando à declaração de nulidade do requisito previsto nos itens 1.4 e 2.4 do Edital nº 19/2021 do Ministério da Educação.

29. Considerando-se os potenciais impactos a curto, médio e longo prazo no direito à educação de adolescentes e jovens que as repercussões desta ação devem ocasionar, revela-se a relevância da matéria e seu interesse público, motivo pelo qual requer-se, desde já, a admissão do **Instituto Alana** e do **Todos pela Educação** no presente pleito, a fim de apresentar contribuições técnicas e jurídicas sobre a temática.

II - O Edital nº 19/2021 do Ministério da Educação e os impactos nos direitos de adolescentes e jovens

"No momento eu, assim como muitos conhecidos e amigos, não tenho expectativa nem para terminar o ensino médio, essa é a realidade: a gente não tem expectativa para terminar o ensino médio, não tem expectativa para ser aprovado."
Estudante Júnior, de 17 anos²⁰

A) Violação ao direito à educação de adolescentes e jovens

30. O direito à educação é um direito de todos os cidadãos, previsto na Constituição Federal de 1988 e garantido a todas as crianças, adolescentes e jovens com absoluta prioridade por força do artigo 227. Esse direito é delimitado e tem seu conteúdo preenchido por diretrizes encontradas na própria Constituição e em legislação infraconstitucional, nas quais se procura estabelecer um modelo educacional voltado para exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.

31. Segundo o artigo 205, da Constituição Federal:

“Art. 205. **A educação, direito de todos e dever do Estado** e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, **visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho**” (sem grifo no original)

²⁰ BRASIL DE FATO. **Estudantes de escolas públicas adiam sonho de cursar ensino superior via Enem; leia relatos.** Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/07/24/estudantes-de-escolas-publicas-adiam-sonho-de-cursar-ensino-superior-via-enem-leia-relatos>> Acesso em 27/09/2021.

32. A Convenção sobre os Direitos da Criança²¹, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 99.710 de 1990, estabelece uma série de direitos da criança – aqui compreendida como pessoa até 18 anos –, entre eles:

"Art. 28 1. Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, para que ela possa exercer esse direito progressivamente e em igualdade de condições, devem: [...]

tornar o ensino superior acessível a todos, com base em capacidade, e por todos os meios adequados" (sem grifo no original)

33. O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), como demonstrado adiante, é um dos principais meios para o cumprimento da obrigação estabelecida pela Convenção, sendo a sua ampla acessibilidade fundamental.

34. Detalhando a referida Convenção, o Comentário Geral nº 1 do Comitê dos Direitos da Criança²², estabelece os objetivos da educação, determinando que o seu acesso é mais do que um direito, mas uma condição para a dignidade humana.

35. Nesse mesmo sentido, o artigo 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) determina que a criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.

36. Ainda, de acordo com o artigo 208 da CF/88, a educação básica é obrigatória dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Porém, tendo em vista que a educação visa ao preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho, o momento de ingresso no ensino superior é uma etapa crucial para o cumprimento deste objetivo. Inclusive, em seu artigo 206, inciso IX, a CF/88 estabelece que o ensino será ministrado com base na garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

37. Nesse sentido, assim como o artigo 54, inciso V, do Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabelece, em seu artigo 4º, inciso V, que faz parte do dever do Estado com a educação escolar pública a

²¹ UNICEF. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>>. Acesso em: 07/10/2021.

²² OHCHR. UN Treaty Body Database. **CRC/GC/2001/1**. Disponível em: <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2001%2f1&Lang=en>. Acesso em: 07/10/2021.

garantia de **"acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um"**, o que inclui acesso ao ensino superior.

38. De acordo com a LDB, ainda, incumbe à União, em seu artigo 9º, inciso VI, o dever de assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino. Em seu artigo 55, a LDB também estabelece que a União deve assegurar recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.

39. Importante frisar que, de acordo com o artigo 8º, do Estatuto da Juventude, o jovem tem direito à educação superior, em instituições públicas ou privadas. Ainda, o parágrafo primeiro determina que é assegurado aos jovens negros, indígenas e alunos oriundos da escola pública o acesso ao ensino superior nas instituições públicas por meio de políticas afirmativas, nos termos da lei.

40. O artigo 8º do Estatuto da Juventude também determina que é dever do poder público promover programas de expansão da oferta de educação superior nas instituições públicas, de financiamento estudantil e de bolsas de estudos nas instituições privadas, em especial para jovens com deficiência, negros, indígenas e alunos oriundos da escola pública.

41. O acesso ao ensino superior é também parte do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005/2014. A meta 12 do Plano pretende:

"Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público".

42. Entre as estratégias específicas para a realização da meta 12 do PNE, destaca-se:

"12.9) ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;

12.10) assegurar condições de acessibilidade nas instituições de educação superior, na forma da legislação;"

43. Considerando os propósitos acima mencionados, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) foi instituído em 1998, com o objetivo de avaliar o desempenho escolar dos estudantes ao término da educação básica, e em 2009 passou a ser utilizado como mecanismo de acesso à educação superior.

44. Desse modo, o ENEM, além de permitir um diagnóstico do ensino de todo o país, o que é importante para estabelecer estratégias para avaliação da política pública educacional, também é requisito para que permaneçam tendo acesso ao direito à educação no ensino superior. Isso porque o ENEM é condição para inscrição no Sistema de Seleção Unificado (SISU), por meio do qual se garante o ingresso a universidades públicas e federais, para o Programa Universidade para Todos (Prouni), que concede bolsas de estudo nas instituições privadas de ensino superior e para o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), programa destinado a financiar a graduação de estudantes que não possuem condições de arcar com os custos de sua formação.

45. Assim, o ENEM é uma porta de acesso de fundamental importância para o ensino superior, sobretudo de estudantes em situação de vulnerabilidade. Trata-se de uma política que contribui para a diminuição das desigualdades e erradicação da pobreza (art. 3º, III da CF), e para a garantia do direito à educação (art. 205 da CF).

46. Os obstáculos de acesso ao exame criados pelos itens 1.4 e 2.4 do Edital nº 19/2021 representam, portanto, não só uma barreira de acesso ao ensino superior, mas também uma violação ao direito fundamental à educação de adolescentes e jovens. A medida contraria os próprios objetivos constitucionais da União e o histórico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), responsável pelo ENEM. Apesar de não haver um Sistema Nacional de Educação no Brasil, compete à União, segundo a LDB, assegurar o acesso ao ensino superior e garantir a sua qualidade. Ainda, o INEP, desde a sua fundação em 1937, tem o objetivo de orientar e fornecer subsídios para as políticas públicas de educação, realizando um papel importante para o acesso ao ensino superior. O referido edital, contudo, contraria esse histórico ao impor barreiras de acesso à educação superior por adolescentes e jovens brasileiros.

B) O agravamento das vulnerabilidades de crianças, adolescentes e jovens

“O meu sonho é poder me formar em História da Arte, virar historiadora e poder trabalhar com algo que eu realmente amo. É um desejo que eu quero para o meu futuro e é triste eu ter que remediar isso, mas é o jeito”.
Estudante Júlia, de 18 anos²³.

47. Os itens do Edital nº 19/2021 aqui referidos, além de violar o direito à educação de adolescentes e jovens, agravam suas vulnerabilidades sociais e históricas.

48. Como será aprofundado no item seguinte, crianças e adolescentes são sujeitos de direitos em peculiar estágio de desenvolvimento e, portanto, necessitam de atenção e proteção integral em todos os âmbitos de suas vidas, com absoluta prioridade. Um dos deveres do Estado, por força do artigo 227 da Constituição Federal, é colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

49. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) também é explícito, no parágrafo único de seu terceiro artigo, ao afirmar que esses direitos se aplicam a toda criança e adolescente, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem.

50. A discriminação também é vedada pelo artigo 2º da Convenção sobre os Direitos da Criança²⁴:

“Os Estados Partes devem respeitar os direitos enunciados na presente Convenção e assegurarão sua aplicação a cada criança em sua jurisdição, **sem nenhum tipo de discriminação**, independentemente de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional, étnica ou social, posição econômica, deficiência física, nascimento ou qualquer outra condição da criança, de seus pais ou de seus representantes legais.” (sem grifos no original)

51. O Comentário Geral nº 1 do Comitê dos Direitos da Criança²⁵ detalha:

²³ BRASIL DE FATO. **Estudantes de escolas públicas adiam sonho de cursar ensino superior via Enem; leia relatos**. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/07/24/estudantes-de-escolas-publicas-adiam-sonho-de-cursar-ensino-superior-via-enem-leia-relatos>> Acesso em 27.9.2021.

²⁴ UNICEF. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>>. Acesso em: 07/10/2021.

²⁵ OHCHR. UN Treaty Body Database. CRC/GC/2001/1. Disponível em: <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2001%2f1&Lang=en>. Acesso em: 07/10/2021.

"10. A discriminação com base em qualquer um dos motivos listados no artigo 2 da Convenção, seja ela aberta ou oculta, ofende a dignidade humana da criança e é capaz de minar ou mesmo destruir a capacidade da criança de se beneficiar de oportunidades educacionais. Embora negar o acesso de uma criança a oportunidades educacionais seja principalmente uma questão que se relaciona ao artigo 28 da Convenção, existem várias maneiras pelas quais o não cumprimento dos princípios contidos no artigo 29 pode ter um efeito semelhante." (Tradução livre)²⁶

52. Assim, negar acesso a oportunidades educacionais, inclusive ao ensino superior (art. 28 da Convenção), ofende a dignidade humana e pode constituir discriminação.

53. O Brasil é um país que abriga diversas culturas, religiões, classes sociais, etnias, raças e pluralismos de gênero e sexualidade. Crianças, adolescentes e jovens pertencem a esses diferentes grupos e a vida em sociedade faz com que a convivência com a diferença seja necessária. Não só isso: tal convivência é extremamente proveitosa e tem impactos positivos na subjetividade dos sujeitos e na estrutura social. Ressalta-se, no entanto, que elementos sociais como a discriminação por raça, gênero e classe, etnia, cultura e deficiência se encontram presentes na vida dos cidadãos desde a primeira infância, e o modo como a família, o Estado e as demais instituições sociais lidam com elas também gera grandes impactos no desenvolvimento de crianças e adolescentes.

54. A discriminação ocorre quando uma pessoa, por pertencer a determinado grupo ou apresentar determinada característica de identidade, deixa de ter acesso a um benefício, direitos ou oportunidades que deveriam estar disponíveis a ela²⁷. Dessa forma, é preciso atentar para a maior vulnerabilidade social de determinados grupos sociais.

55. Assim, ao pensar as condições da adolescência e juventude, é necessário também pensar em características adicionais que diminuem ou intensificam a situação de vulnerabilidade, como os indicadores de raça, gênero, classe, etnia, cultura e deficiência desde a infância. Nesse contexto, o Edital nº 19/2021 e sua restrição ao direito à educação agrava as vulnerabilidades de adolescentes e jovens.

²⁶ Original: "10. Discrimination on the basis of any of the grounds listed in article 2 of the Convention, whether it is overt or hidden, offends the human dignity of the child and is capable of undermining or even destroying the capacity of the child to benefit from educational opportunities. While denying a child's access to educational opportunities is primarily a matter which relates to article 28 of the Convention, there are many ways in which failure to comply with the principles contained in article 29 can have a similar effect."

OHCHR. UN Treaty Body Database. CRC/GC/2001/1. Disponível em: <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2001%2f1 & Lang=en>. Acesso em: 07/10/2021.

²⁷ MOREIRA, Adilson José. **O que é discriminação?** Belo Horizonte: Casa do Direito, 2017.

56. O número de inscritos no ENEM em 2021, após o pagamento da taxa de inscrição, foi de 3.1 milhões, o menor número desde 2005 e 53% menor do que em 2020. Analisando os números das inscrições, é notável que a drástica redução dos inscritos ocorre especialmente entre aqueles jovens que já concluíram o Ensino Médio, dependiam da isenção para realizar a prova e que não se viram contemplados com a possibilidade pelas regras do edital do ENEM²⁸.

57. A CF/88, o ECA e o Estatuto da Juventude, como visto, garantem a gratuidade da educação e suas instituições. O ENEM, enquanto meio de acesso a universidades públicas e a bolsas ou oportunidades de financiamento em universidades privadas, faz parte desse sistema, sendo um dos pilares da democratização da educação no país.

58. A redução entre os mais vulneráveis torna-se nítida quando observamos que o número de candidatos com isenção confirmados caiu de 5 milhões em 2020 para 1.7 milhão em 2021, sendo que a maior redução ocorreu entre aqueles com declaração de carência aprovada, de 3.6 milhões para 822 mil, ou seja, grande parte da redução, 80%, ocorre justamente entre aqueles declaradamente sem condições de pagar pela inscrição²⁹.

59. Outros dois recortes importantes de serem observados e que evidenciam o perfil dos candidatos que deixaram de aplicar ou confirmar a inscrição são o de escolaridade e idade. De 2020 para 2021, as inscrições confirmadas dos que já concluíram o ensino médio caíram de 3.8 milhões para 1.9 milhão, sendo que os candidatos com mais de 21 anos são um grupo 70% menor do que o da última edição³⁰.

60. A ausência da isenção deve afetar, portanto, especialmente aqueles que já terminaram a educação básica e buscam oportunidades melhores a partir do ingresso no ensino superior. Ao desconsiderar a possibilidade de isenção para aqueles que não tinham justificativa médica expressa em atestado médico, ignorando a situação da pandemia e saúde pública no momento da aplicação em 2020, o MEC contribuiu para esse cenário de aumento da desigualdade no acesso de oportunidades para os adolescentes e jovens brasileiros.

²⁸ UOL. **Menos isentos e inscritos, mais barato: o que os números dizem sobre o Enem.** 31/07/2021. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2021/07/31/menos-isentos-e-inscritos-mais-barato-o-que-os-numeros-dizem-sobre-o-enem.htm>. Acesso em: 27/09/2021.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

61. É fundamental observar que a justificativa de não oferecer a isenção não pode ser orçamentária, haja vista que, de acordo com o Painel do Orçamento (SIAFI 08/01/2021), em 2020 **cerca de 20% dos R\$ 178,5 milhões de créditos suplementares editados em favor do Inep para a realização do Enem deixaram de ser empenhados**³¹. A resposta do Ministério da Educação em diversas oportunidades foi de que isso era fruto de economia, o que significaria que havia recurso excedente disponível para o ENEM no orçamento já aprovado em 2020³². O orçamento para o ENEM, ainda, poderia ser incrementado por meio de crédito suplementar, assim como foi feito na última aplicação, objetivando mitigar os graves efeitos de ampliação da desigualdade a partir da baixa inscrição confirmada de alunos em maior situação de vulnerabilidade na edição de 2021.

62. Há no contrato³³ da empresa responsável pela aplicação da prova, ainda, a previsão de uma segunda aplicação em dia adicional, o que permitiria a realização da avaliação, mesmo que não houvesse adiamento da aplicação do exame. Cabe reforçar que a possibilidade de aplicação em outro dia deveria ser pensada de forma a garantir isonomia nas condições de oferta do exame.

63. É importante também reforçar que a ampliação do número de estudantes realizando o ENEM, que já está fortemente diminuído esse ano em razão dos argumentos exibidos na ADPF, não afeta diretamente o número de vagas disponíveis pelo SISU. Se muito, a baixa participação no ENEM tem o risco de deixar vagas ociosas em cursos com menor concorrência.

C) Posicionamento da Comissão Externa do Ministério da Educação (CEXMEC)

64. A Comissão Externa destinada a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos do Ministério da Educação, bem como da apresentação do seu Planejamento Estratégico (CEXMEC), em 17 de agosto de 2021, publicou nota de posicionamento em favor da presente ADPF³⁴.

³¹ Todos pela Educação. **ENEM: aplicação segura exige diversas medidas de prevenção**. 05/01/2021. Disponível em: <<https://todospelaeducacao.org.br/noticias/enem-e-preciso-garantir-protocolos-sanitarios-para-aplicar-a-prova/>>. Acesso em: 27/09/2021.

³² Exame. **Ministro cita economia ao falar de Enem: 'Imagina se tivéssemos contratado tudo?'**. 24/01/2021. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/ministro-cita-economia-ao-falar-de-enem-imagina-se-tivessemos-contratado-tudo/>>. Acesso em: 27/09/2021.

³³ O contrato, termo de referência e outros documentos relacionados podem ser acessados em: PREGÃO ELETRÔNICO N.º 05/2020 INEP. <<http://portal.inep.gov.br/licitacoes>>. Acesso em: 07/10/2021.

³⁴ CEXMEC. **Nota de Posicionamento em apoio a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) favorável à reabertura das inscrições do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e a**

65. Segundo a CEXMEC, os itens do Edital nº 19/2021 aqui referidos violam princípios constitucionais como o da proporcionalidade, da igualdade e da razoabilidade, afetam diretamente o acesso dos estudantes em vulnerabilidade socioeconômica à Educação Superior, potencializam desigualdades históricas e representam uma medida discriminatória.

66. A Comissão assevera que o Ministro da Educação revela uma “linha negacionista em relação à pandemia” e que “desconsidera a realidade dos alunos em situação de vulnerabilidade”, os quais enfrentam desafios como a insuficiência ou ausência de conectividade, a falta de estímulos para a continuidade da rotina escolar e a carência de condições minimamente adequadas para acompanhar as aulas e se prepararem ao Exame, o que gera dificuldades na aprendizagem.

67. A CEXMEC alerta que, com os itens do Edital objeto da Ação em vigor, milhares de vagas ficarão ociosas e parcela significativa de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica não terá acesso a programas de auxílio como Prouni e Fies, assim como não poderá concorrer às vagas do SISU.

68. A Comissão conclui que, ao invés de apresentar um planejamento robusto que vise a solucionar os problemas apresentados no Exame edição 2020 e de flexibilizar o pagamento de inscrições - conforme Edital do ano anterior -, o Ministério da Educação optou por aprofundar ainda mais o abismo social e educacional, apresentando obstáculos para a concessão de isenção da taxa de inscrição e ignorando os efeitos da pandemia do novo coronavírus. Com isso, o MEC age de forma discriminatória.

69. Assim, a CEXMEC se posiciona pelo deferimento dos pedidos pleiteados nesta ADPF, visando a contemplar os graves efeitos da pandemia no cotidiano dos estudantes brasileiros e com a finalidade de democratizar o acesso à educação superior.

D) Posicionamento da Frente Parlamentar Mista da Educação (FPME)

70. A Frente Parlamentar Mista da Educação, composta por 312 deputados federais e 42 senadores, tem como missão defender uma educação pública de qualidade para as crianças,

mudanças no edital. Disponível em:

<https://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/wp-content/uploads/sites/352/2021/08/notadeposicionamentoadpfenem2_170820213028.pdf>. Acesso em 27.9.2021.

jovens e adultos brasileiros e também se posicionou contrariamente à decisão do Ministério da Educação, em consonância com a argumentação desta ADPF³⁵.

71. A Nota Oficial da FPME, cobrou “sensibilidade” do Governo Federal em relação à situação da isenção dos inscritos que estiveram ausentes na edição anterior do exame. Na avaliação da Frente, a falta de isenção impediu que um grupo de adolescentes e jovens pudesse se inscrever no ENEM e deixou-os mais distantes do acesso à educação superior num momento de agravamento da diminuição de renda das famílias brasileiras.

III - A regra constitucional da prioridade absoluta dos direitos fundamentais de crianças, adolescentes e jovens

A) O significado jurídico da absoluta prioridade de crianças, adolescentes e jovens

72. A Constituição Federal de 1988 inaugurou a Doutrina da Proteção Integral da criança e do adolescente, que os reconhece enquanto sujeitos de direito, os quais devem ter sua condição de desenvolvimento peculiar respeitada, assegurando assim o seu melhor interesse e a sua absoluta prioridade. Nesse sentido, o Artigo 227 prevê:

“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”. (grifos inseridos).

73. Assim, o dispositivo assegura à criança, ao adolescente e ao jovem não só os direitos fundamentais conferidos a todos os cidadãos, mas também aqueles que atentam às especificidades da infância, adolescência e juventude. Entende-se também que é necessário cuidar da criança e do adolescente não só combatendo violações como também promovendo direitos.

“A doutrina da proteção integral e o princípio do melhor interesse da criança são duas regras basilares do direito da infância e da juventude que devem permear todo tipo de interpretação dos casos envolvendo crianças e adolescentes. Trata-se da admissão da prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente”³⁶. (grifos inseridos)

74. Portanto, por força do dever constitucional, os direitos fundamentais assegurados à infância, à adolescência e à juventude gozam de absoluta prioridade, de modo que devem ser

³⁵ Frente Parlamentar Mista da Educação. **NOTA OFICIAL – Baixo número de inscrições no Enem é tragédia para o Brasil**. 15/07/2021. Disponível em: <<https://www.frentedaeducacao.org.br/nota-oficial-para-frente-parlamentar-mista-da-educacao-baixo-numero-de-inscricoes-no-enem-e-tragedia-para-o-brasil/>>. Acesso em: 27/09/2021.

³⁶ ISHIDA, Válter Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente: doutrina e jurisprudência**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

respeitados e efetivados em primeiro lugar. Vale destacar que o cumprimento de tais direitos é de responsabilidade compartilhada entre Estado, famílias e sociedade, os quais devem somar esforços e tomar as medidas necessárias para cumprir esse dever.

75. Justamente para viabilizar a garantia de absoluta prioridade, foi criado o Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual reconhece o estágio peculiar de desenvolvimento característico da infância e da adolescência, em seu artigo 4º, o ECA estabelece diretrizes para a aplicação do referido artigo 227 da Constituição. Assim, prevê:

“A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude”. (grifos inseridos)

76. Por esse artigo, entende-se o cerne da regra da prioridade absoluta: crianças, adolescentes e jovens devem estar em primeiro lugar na proteção, no atendimento e serviços, nas políticas e nos orçamentos públicos.

77. Considerando que a previsão constitucional da prioridade absoluta da criança, do adolescente e do jovem, assegura a efetivação absolutamente prioritária de todos os direitos da criança em quaisquer circunstâncias, entende-se que tal norma apresenta-se como regra jurídica e não como princípio, não se sujeita, portanto, à mitigação, atenuação ou até mesmo ao sopesamento em casos de colisão com os direitos fundamentais de outros indivíduos ou coletividades.

78. Em todos os casos em que houver conflito de interesses ou impossibilidade de atendimento comum de direitos fundamentais colidentes, a primazia do melhor interesse da criança e do adolescente e de seus direitos deve ser realizada de forma absoluta, sempre com maior peso abstrato, ainda que o conteúdo desse interesse seja objeto de debate ou disputa. Ou seja, os direitos fundamentais e o melhor interesse de tais indivíduos devem estar, por força constitucional, sempre em primeiro lugar.

79. Aqui, é importante ressaltar que a regra da prioridade absoluta dos direitos de crianças, adolescentes e jovens é limitadora e condicionante ao poder discricionário do administrador público. O artigo 227 da Constituição deve ser compreendido como uma norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, ou então tal dispositivo, bem como o ECA, seriam meras e vazias cartas de intenções – o que desvirtua os objetivos pelos quais foram

criadas. Assim, o não reconhecimento dessa eficácia da regra da prioridade absoluta significaria admitir o descaso à temática da infância e adolescência – uma acomodação que em nada se adequa ao ímpeto transformador que levou à criação do artigo 227 e do ECA.

B) A prioridade absoluta no âmbito de políticas sociais, educacionais e no orçamento público

80. Com base no Artigo 227 da Constituição Federal e no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, é evidente a absoluta prioridade da infância e da adolescência e, nesse cenário normativo, importante destacar dois pontos em especial que dialogam diretamente com as consequências da reabertura das inscrições para a realização do ENEM 2021: a preferência nas políticas sociais e educacionais e a destinação privilegiada de recursos. Crianças e adolescentes devem estar em primeiro lugar no orçamento e, com isso, também nas políticas públicas. Nesse sentido:

“Essa exigência legal é bem ampla e se impõe a todos os órgãos públicos competentes para legislar sobre a matéria, estabelecer regulamentos, exercer controle ou prestar serviços de qualquer espécie para promoção dos interesses e direitos de crianças e adolescentes. A partir da elaboração e votação dos projetos de lei orçamentária já estará presente essa exigência. Assim, também, a tradicional desculpa de ‘falta de verba’ para a criação e manutenção de serviços não poderá mais ser invocada com muita facilidade quando se tratar de atividade ligada, de alguma forma, a crianças e adolescentes”.³⁷ (grifos inseridos).

81. Nesse segmento, o Estatuto da Criança e do Adolescente é assertivo ao determinar, em seu artigo 18, que a responsabilidade em velar pela dignidade dessa população é de todos. Ademais, o artigo 70 fixa que é dever de todos prevenir a ocorrência ou ameaça de violação de direitos. Em um olhar que assegure a proteção integral da criança e do adolescente, tais medidas devem não só coibir violações já postas, como também, de maneira protetiva, evitar sua ocorrência, inclusive no que se refere à educação. É necessário efetivar a garantia de prioridade absoluta da criança, do adolescente e do jovem, atendendo às previsões de preferência na formulação e na execução das políticas sociais e educacionais públicas e de destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância, adolescência e à juventude, que terão a função de viabilizar as estratégias e o investimento necessário para o enfrentamento de todas as formas de violações de direitos, nesse caso o direito à educação.

³⁷ VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafio e conquistas**. In: SILVEIRA, Mayra; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Normas Constitucionais de Proteção à Criança e ao Adolescente: Uma questão de eficácia ou de desrespeito?**. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. cap. 5., p. 129.

82. O que se conclui é que crianças, adolescentes e jovens devem também, necessariamente, serem privilegiados no âmbito do orçamento público, de modo que a regra da absoluta prioridade deve balizar a atuação do administrador, orientando a atuação estatal, a qual deve respeitar interesses públicos. Assim:

“A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público -, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. **O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que dispuser a intentio legis. [...] As pessoas administrativas não têm, portanto, disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização**”³⁸. (grifos inseridos).

83. Nesse segmento, a Convenção sobre os Direitos da Criança, em seu artigo 4º, estabelece que os Estados Partes adotarão todas as medidas com vistas à implementação dos direitos da criança³⁹ reconhecidos na Convenção e adotarão tais medidas utilizando ao máximo os recursos disponíveis. Como já destacado no parágrafo 32, nesse contexto, a expressão "criança" se refere a todos entre 0 e 18 anos, ou seja, também a adolescentes.

84. O Comitê sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU)⁴⁰, enquanto responsável por monitorar o cumprimento da Convenção sobre os Direitos da Criança e de seus Protocolos Facultativos, publica interpretações normativas das provisões de direitos humanos e sua relação com as crianças e adolescentes: por meio de comentários gerais, unifica o entendimento internacional dos direitos da criança e solidifica parâmetros mínimos de proteção a serem seguidos pelos Estados.

85. Entende-se que os compromissos internacionalmente assumidos pelo Brasil, especialmente a Convenção sobre os Direitos da Criança, o vinculam na observância dos comentários gerais, dado que não criam direito novo, mas tão somente interpretam normativamente o conteúdo das Convenções.

³⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002. P. 41 e 45/47. Extraído de: FILHO, Marino Pazzagli. **Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública**. Ed. Atlas S.A., 2003. p. 42 e 43.

³⁹ Pela legislação brasileira, é considerada criança a pessoa com idade inferior a 12 anos de idade, e adolescente aquela com idade entre 12 e 18 anos, conforme artigo 2º da Lei 8.069 de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Destaque-se que, no direito internacional, é considerada criança toda pessoa com até 18 anos de idade, por força da Convenção sobre os Direitos da Criança, da qual o Brasil é signatário e incorporou ao seu ordenamento jurídico por meio do Decreto 99.710 de 1990.

⁴⁰ Composto por 18 peritos independentes em mandatos de quatro anos, o Comitê realiza sessões de perguntas e respostas com as respectivas delegações governamentais, diagnosticando a situação das crianças de cada país. O Comitê é responsável pelo monitoramento, que ocorre por meio de exame de relatórios periódicos encaminhados pelos Estados-partes – os quais devem esclarecer as medidas adotadas em cumprimento à Convenção.

86. Nesse sentido, esta Suprema Corte tem considerado os comentários gerais em sua jurisprudência. A saber, cita-se recente voto proferido pelo Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski⁴¹ no julgamento do Habeas Corpus coletivo nº 143.988, em que fez referência aos Comentários Gerais nº 10 e nº24 para fundamentar o seu posicionamento.

87. Posto isso, diversos comentários, como detalhado a seguir, colocam a priorização orçamentária como estratégia central para a implementação dos direitos de crianças e adolescentes e também aprofundam o tema do direito à educação como já citado anteriormente.

88. O Comentário Geral sobre o papel do orçamento público na realização dos direitos da criança⁴² tem como ponto de partida que os Estados Partes devem adotar todas as medidas possíveis para mobilizar, alocar e gastar recursos financeiros suficientes em prol da infância e adolescência, de modo que devem adotar medidas ao limite máximo dos seus recursos. Isso inclui que:

“Seja mobilizado, alocado e empregado de forma efetiva recursos públicos suficientes para a plena implementação da legislação, das políticas, e dos programas e orçamentos aprovados; seja planejado, aprovado, aplicado e justificado sistematicamente os orçamentos para os níveis nacional e subnacional do Estado, de forma a garantir a efetividade dos direitos das crianças⁴³”.

89. Afirma ainda que privilegiar os direitos de crianças e adolescentes no orçamento público não é uma escolha política e, sim, um dever:

“Os Estados Partes não terão poder de decidir quanto a cumprir ou não a obrigação de adotar as medidas legislativas, administrativas e de outra natureza, necessárias para atender os direitos da criança, assim como as medidas relacionadas aos orçamentos públicos. Deste modo, todos os poderes, níveis e estruturas de governo que intervêm na elaboração de orçamentos públicos devem exercer suas funções de maneira coerente com os princípios gerais da Convenção⁴⁴. (grifos inseridos).

⁴¹ STF. **HC 143.988**. Min. Rel. Edson Fachin, Publicação DJe em: 03/09/2020, p. 18 e 24

⁴² Nesse sentido: “The words “shall undertake” mean that States parties have no discretion as to whether or not to satisfy their obligation to undertake the appropriate legislative, administrative and other measures necessary to realize children’s rights, which includes measures related to public budgets. Hence, all government branches, levels and structures that play a role in devising public budgets shall exercise their functions in a way that is consistent with the general principles of the Convention and the budget principles set out in sections III and IV below. States parties should also create an enabling environment to allow the legislature, judiciary and supreme audit institutions to do the same. States parties should enable budget decision makers at all levels of the executive and the legislative to access the necessary information, data and resources, and build capacity to realize the rights of the child” **[Comentário Geral nº 19 do Comitê dos Direitos da Criança sobre o papel do orçamento público na realização dos direitos da criança (CRC/C/GC/19)]** (grifos da transcrição).

⁴³ **Comitê sobre os direitos da criança: convenção sobre os direitos da criança/Rede Marista de Solidariedade**; tradução: Alpha Ômega. Curitiba: PUCPress, 2018. Disponível em: http://www.centrodedefesa.org.br/wp-content/uploads/sites/13/2018/07/traducao-comentario-geral_19_versao-digital.pdf. Acesso em:

⁴⁴ Ibidem.

90. Esse dever deve ser observado, inclusive, em contextos de crises econômicas, de modo que os Estados:

“Não devem adotar medidas deliberadas e retrógradas em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais. Os Estados Partes não devem permitir que o nível existente de aproveitamento dos direitos das crianças se deteriore. Em tempos de crise econômica, medidas regressivas só podem ser consideradas após a avaliação de todas as outras opções e garantir que as crianças, especialmente aquelas em situações de vulnerabilidade, sejam as últimas a serem afetadas”⁴⁵. (grifos inseridos).

91. Caso contrário, há que se falar em descumprimento da obrigação:

“A corrupção e a má gestão dos recursos públicos na mobilização, alocação e gastos de despesas do Estado representam um fracasso deste último no cumprimento da sua obrigação de utilizar o máximo dos recursos disponíveis”⁴⁶. (grifos inseridos).

92. Referido documento fixa ainda como princípios da tomada de decisão orçamentária: (i) consideração primordial do melhor interesse da criança e do adolescente; (ii) não discriminação; (iii) respeito aos direitos à vida e ao livre desenvolvimento; e (iv) direito de participação. Tais princípios, no entanto, são descumpridos cotidianamente no âmbito do orçamento público brasileiro, notadamente no âmbito da educação e, nesse caso, no acesso ao ensino superior, como demonstrado.

93. O já mencionado Comentário Geral nº 1 do Comitê dos Direitos da Criança⁴⁷, em relação à educação, estabelece que os Estados-Parte, em que se inclui o Brasil, devem empreender o máximo de recursos financeiros para garantir o acesso à educação, não sendo admissível restrição orçamentária para obstruir direitos dessa natureza.

94. Ainda, o guia do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) publicou o material “Children’s Rights an Impact Assessment”⁴⁸, no qual avalia que qualquer decisão do Estado, como a referida mudança no edital do ENEM, deve passar por avaliações de impacto sobre os direitos de crianças e adolescentes, tais quais as discriminações aqui elencadas, promovidas pelo edital do Ministério da Educação.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ OHCHR. UN Treaty Body Database. CRC/GC/2001/1. Disponível em: <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2001%2f1&Lang=en>. Acesso em: 07/10/2021.

⁴⁸ UNICEF. Children’s rights in impact assessments: A guide for integrating children’s rights into impact assessments and taking action for children. Disponível em: <https://sites.unicef.org/csr/css/Children_s_Rights_in_Impact_Assessments_Web_161213.pdf>. Acesso em: 07/10/2021.

95. É nítido que o objeto da presente ação depara-se com a garantia de contemplar políticas relacionadas a crianças, adolescentes e jovens com absoluta prioridade absoluta no orçamento público, visto que o Ministério da Educação, por meio desses editais, acabou por dificultar o acesso de inúmeros adolescentes e jovens ao ensino superior em razão dos gastos que a alteração no Edital nº 19/2021 poderia ocasionar.

96. Relevante citar ainda que o investimento em medidas de adaptação voltadas a crianças, adolescentes e jovens tem o melhor retorno econômico, social e sanitário, criando um efeito cumulativo que evita a necessidade de grandes gastos emergenciais com saúde no futuro, bem como com as lacunas deixadas pela interrupção da educação⁴⁹. É o que demonstra o trabalho do professor James J. Heckman⁵⁰, ganhador do Prêmio Nobel de Economia, e que evidencia a importância de investir na primeira infância, por exemplo, pois esse investimento tende a trazer como retorno maior qualidade de vida, melhor colocação no mercado de trabalho, melhores salários e oportunidades profissionais e mais saúde. Esse posicionamento também é reforçado por um estudo publicado pela Universidade de Harvard que examinou políticas públicas dos últimos 50 anos⁵¹.

97. Crianças, adolescentes e jovens gozam de prioridade absoluta em relação ao orçamento público. O dispêndio orçamentário, portanto, que a necessária revisão no edital do ENEM 2021 pode ocasionar, com a locação de salas, escolas e demais eventuais despesas de organização do exame, não justifica que não o seja feito, uma vez que se trata de medida necessária para a garantia do acesso à educação de adolescentes e jovens.

IV - Considerações Finais

98. Pelo exposto, diante da relevância da matéria, da repercussão social da controvérsia e da representatividade adequada, estão preenchidos os requisitos legais para a admissão da petição como *amicus curiae*, instrumento de democratização e pluralização do debate constitucional. Portanto, respeitosamente, solicita-se a admissão do **Instituto Alana** e do **Todos pela Educação** no presente pleito, franqueando-se o exercício das faculdades inerentes a essa função, entre as quais a futura apresentação de memoriais e sustentação oral.

⁴⁹ UNICEF (2007). **The participation of children and young people in emergencies: A guide for relief agencies**. Bangkok: UNICEF.

⁵⁰ Para ver mais: <<https://heckmanequation.org/resource/a-equacao-heckman/>>. Acesso em: 07/10/2021.

⁵¹ The Harvard Gazette. **Social spending on kids yields biggest bang for the buck**. Disponível em: <<https://news.harvard.edu/gazette/story/2019/07/opportunity-insights-study-finds-investing-in-disadvantaged-children-brings-greater-long-term-results/>>. Acesso em: 07/10/2021.

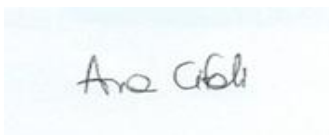
99. Solicita-se, por fim, que as intimações dos atos processuais sejam realizadas em nome de Pedro Affonso Duarte Hartung (OAB/SP 329.833), Ana Claudia Cifali (OAB/RS nº 80.390), Letícia Carvalho Silva (OAB/SP 459.963) e Isabella Vieira Machado Henriques (OAB/SP nº 155.097).

Instituto Alana
Todos pela Educação


Isabela Henriques
OAB/SP nº 155.097



Pedro Hartung
OAB/SP nº 329.833



Ana Claudia Cifali
OAB/RS nº 80.390



Letícia Carvalho
OAB/SP nº 459.963



Guilherme Lobo
Acadêmico de Direito

Documentos anexos:

Documento 1: Estatuto Social e Ata da Assembleia do Instituto Alana que elegeu a diretoria.

Documento 2: Estatuto Social e Ata de Assembleia Geral Ordinária e Extraordinária do Todos pela Educação.

Documento 3: Procuração do Instituto Alana.

Documento 4: Substabelecimento de advogados do Instituto Alana.

Documento 5: Procuração do Todos Pela Educação para o Instituto Alana.

Documento 6: Procuração do Todos Pela Educação 2021-2023.