



PROCESSO N.º 1629/12

PROTOCOLO N.º 5.674.146-1

PARECER CEE/CP N.º 03/12

APROVADO EM 05/10/12

CONSELHO PLENO

INTERESSADA: UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE
EDUCAÇÃO - UNDIME/PR

MUNICÍPIO: CURITIBA

ASSUNTO: Consulta sobre a matrícula inicial das crianças que ingressarão no
ensino fundamental com nove anos de duração, no ano de 2013.

RELATOR: JOSÉ DORIVAL PEREZ

I - RELATÓRIO

1. Histórico

A UNDIME/PR por meio do ofício n.º 023/12, de 03/10/12, assinado pelo seu Presidente e protocolado neste Conselho, encaminha consulta nos seguintes termos:

Servimo-nos do presente para apresentar a Vossa Senhoria preocupação desta entidade quanto as orientações para matrícula das crianças que ingressarão no ensino fundamental com nove anos de duração, nas Redes Municipais de Ensino em 2013.

Temos recebido, quase que diariamente, indagações dos prefeitos e secretários municipais de educação sobre a obrigatoriedade ou não da matrícula de crianças com seis anos incompletos no ensino fundamental.

Gostaríamos de ouvir o Conselho Estadual de Educação do Paraná sobre o tema para que possamos orientar os municípios. Para tanto, formalizamos a presente consulta na expectativa de imediata manifestação.

Antecipadamente agradecemos a atenção.

2. Mérito

A existência de normas conflitantes e da intervenção do Ministério Público Estadual e Federal, diretamente, ou por liminar em Ação Civil Pública, tem causado dúvidas aos municípios sobre a forma e organização de turmas no ensino fundamental de 9 anos e por extensão, à turmas de pré-escola da educação infantil.

Diante da profusão de normas e decisões judiciais, necessário, preliminarmente, utilizar os princípios da hermenêutica jurídica e fazer um ensaio sobre a interpretação das normas que compõem nosso direito positivo, como também de decisões judiciais.



PROCESSO N.º 1629/12

Há duas interpretações de normas legais, aqui entendidas em todas as suas formas, desde a Constituição até as resoluções, deliberações ou portarias: aquelas que obrigam o seu cumprimento por todos os responsáveis e aquelas que conferem um direito e, conseqüentemente, que facultam o uso do direito assegurado. As primeiras impõem uma obrigação de fazer ou não fazer. Utilizam os verbos de forma imperativa, como: ficam obrigados, devem, ficam vedadas, etc. Geralmente são completadas com uma cláusula penal, isto é, sujeitos a aplicação de penalidades que podem ser de natureza cível, administrativa ou penal. Caso não exista, o Poder Judiciário pode ser acionado e determinar a aplicação da pena.

Já a segunda forma de norma, as que não obrigam, mas conferem, asseguram, permitem um direito ao cidadão ou ao Poder Público, facultam ao seu titular a discricionariedade de fazer ou não o uso deste direito, mas não uma obrigação. Neste caso, o cidadão ou o órgão responsável pelo atendimento fica obrigado a atender a condição imposta pela norma ao titular do direito, se o seu titular assim o desejar.

No primeiro caso há reciprocidade de obrigações. Todos os obrigados devem cumprir a determinação imposta de fazer ou de não fazer aquilo que foi determinado, sob pena de sofrer as penalidades cabíveis. No segundo caso o titular do direito que lhe foi assegurado não está obrigado a exigí-lo, sendo facultado a ele utilizar ou não deste direito. Todavia, se pretender utilizá-lo ou exigí-lo, a pessoa ou órgão público responsável pelo seu cumprimento fica obrigado a atender o cidadão ou ao órgão titular do direito, sob pena também de sofrer as penalidades impostas diretamente na norma ou pelo Poder Judiciário.

Mesmo entendimento aplica-se também às decisões judiciais, na forma de despachos, liminares, sentenças ou acórdãos.

Após este preâmbulo, e com fundamento nestes princípios da hermenêutica jurídica, passemos a analisar e interpretar sob a luz destes ensinamentos a legislação, as normas e as decisões judiciais em relação à obrigatoriedade da matrícula no ensino fundamental.

A Constituição Federal, ao tratar do tema do direito à educação, assim impõe:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurado, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

Este dispositivo obriga, impõe a condição recíproca da matrícula no ensino fundamental aos pais ou responsáveis por criança em idade escolar e ao Poder Público em oferecer vagas e demais condições para assegurar esta obrigação, sob pena de sofrer as penalidades cabíveis, conforme prescrito no § 2º deste mesmo artigo:



PROCESSO N.º 1629/12

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade pela autoridade competente.

Na determinação da idade para a matrícula obrigatória no ensino fundamental a Constituição deixou sua fixação para a legislação infraconstitucional. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96, em sua redação original, fixou esta idade em sete anos completos para a matrícula obrigatória e facultativa a partir de seis anos.

Art. 32. O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

.....
Art. 87.

§ 3º Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá:

I – matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos, no ensino fundamental;

Dentro desta definição de idades para matrícula obrigatória ou facultativa, o art. 208, inciso IV, estabelecia também os limites de idade para a educação infantil:

IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

Em data de 6 de fevereiro de 2006 foi publicada a Lei nº 11.274 que amplia a duração do ensino fundamental de oito para nove anos de duração, com alterações de alguns artigos da LDB, em especial o art. 32:

Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9(nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos seis anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

Em dezembro de 2006 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 53, que tinha por objetivo principal a alteração do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, cujo prazo de vigência da lei que o regulamentava – Lei nº 9.424, de 24/12/1996, estava expirando. Esta Emenda Constitucional alterou a redação do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, substituindo o FUNDEF pelo FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério.

A Lei nº 9.424/96, já expirado seu prazo de vigência, tinha de ser substituída por outra para regulamentar o FUNDEB, com vigência a partir do ano de



PROCESSO N.º 1629/12

2007 até 2020, o que foi feito inicialmente através de uma Medida Provisória, posteriormente convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Como a alteração do ensino fundamental de oito para nove anos, com antecipação da matrícula em um ano também alterava os limites de idade na educação infantil, os relatores da Emenda Constitucional nº 53/2006 aproveitaram a alteração também a redação dos dispositivos constitucionais que definiam os limites de idade para a educação infantil, dentre eles o inciso IV do art. 208, que passou a vigorar com a seguinte redação:

IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5(cinco) anos de idade;

Como não é objetivo da Constituição Federal entrar em detalhes sobre os limites de faixas etárias para a obrigatoriedade da matrícula no ensino fundamental, a Lei nº 11.494/2007, que regulamentou o FUNDEB, incluiu um dispositivo legal para dirimir dúvidas sobre a transitoriedade entre a educação infantil e o ensino fundamental, definindo, em seu art. 10, § 4º:

§ 4º O direito à educação infantil será assegurado às crianças até o término do ano letivo em que completarem 6 (seis) anos de idade.

As resoluções do Conselho Nacional de Educação e seus pareceres sobre o ensino fundamental de nove anos determinavam a obrigatoriedade da matrícula de crianças com 6 (seis) anos completos ou a completar até o início do ano letivo. Esta expressão “até o início do ano letivo” gerou dúvidas e interpretações várias sobre a data limite considerada como início do ano letivo.

No ano de 2006 este Conselho Estadual de Educação, dentro de suas prerrogativas legais e suas atribuições como órgão normativo do sistema estadual de ensino, baixou a Deliberação nº 3/2006, regulamentando o ensino fundamental para todos os estabelecimentos de ensino, públicos e particulares, que integram o sistema de ensino do Estado do Paraná, definindo a idade limite para a matrícula no ensino fundamental de nove anos em 6 (seis) anos completos ou a completar até a data de 1º de março.

No ano de 2007 instalou-se muita controvérsia sobre a data limite ou idade de corte para a matrícula no ensino fundamental de nove anos, definida pela Deliberação nº 3/2006, inclusive com muitos mandados de segurança interpostos pelas escolas particulares ou pelos pais de alunos, com emissão de liminares autorizando a matrícula de crianças com idades menores. O Ministério Público do Estado também ajuizou Ação Civil Pública (Autos nº 402/2007 – 1º Vara da Fazenda Pública de Curitiba) para assegurar também o direito das crianças com menos de seis anos completos a se matricularem nas escolas públicas, sendo emitida liminar em 7 de março de 2007, deferindo o pedido e assegurando aos pais este direito. Dependente ainda de julgamento do mérito, a liminar concedida na Ação Civil Pública continua em vigor.



PROCESSO N.º 1629/12

A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, nesta mesma esteira de raciocínio, aprovou a Lei nº 16.049, de 19 de fevereiro de 2009, conferindo o direito à matrícula no 1º ano do ensino fundamental às crianças que completem 6(seis) anos até a data de 31 de dezembro do ano letivo.

Art. 1º Terá direito à matrícula no 1º ano do Ensino Fundamental de Nove Anos, a criança que completar 6 anos de idade até o dia 31 de dezembro do ano em curso.

No início do ano de 2010, data máxima de limite para a implantação do ensino fundamental de nove anos, conforme determinado pela Lei nº 11.274/2006, e com o objetivo de definir com exatidão a data limite para a matrícula no 1º ano do ensino fundamental, o Conselho Nacional de Educação baixou a Resolução nº 1, de 14 de janeiro de 2010, definindo a data de 31 de março para a matrícula no 1º ano do ensino fundamental de nove anos.

Art. 2º Para ingresso no primeiro ano do Ensino Fundamental, a criança deverá ter 6(anos) anos de idade completos até o dia 31 de março do ano em ocorrer a matrícula.

Art. 3º As crianças que completarem 6(seis) anos de idade após a data definida no artigo 2º, deverão ser matriculadas na Pré-escola.

O mesmo Conselho emitiu nova Resolução – Resolução nº 06, de 20 de outubro de 2010 - praticamente repetindo as mesmas condições da resolução anterior, definindo a data de 31 de março como idade limite, impedindo a matrícula com idade inferior e determinando a idade e data de 4 anos completos ou a completar até 31 de março para a matrícula na pré-escola.

Estas Resoluções foram objeto de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal de Pernambuco – 2ª Vara da Justiça Federal - na qual foi emitida liminar, suspendendo os efeitos dos artigos das citadas resoluções que proibiam a matrícula no ensino fundamental com idade inferior a 6(seis) anos de idade, data limite imposta pela norma.

Na conclusão, o magistrado deixa claro que suspende apenas os efeitos da norma no que se refere à proibição de matrícula após esta data:

Por isso, revogo os termos da decisão de fls. 30, pelo que determino sejam suspensas, em sede de liminar, as disposições das Resoluções de nº 1, de 14/01/2010 e, de nº 06, de 20/10/2010 e outras normas que a elas se seguiram de igual conteúdo, no que tange à proibição de ingresso no ensino fundamental de crianças menores de 6(seis)anos de idade em 31 de março do ano letivo a ser cursado, de modo a permitir a regular matrícula desses educandos nas instituições escolares (grifamos).

Vê-se, claramente, que a liminar apenas suspendia a parte das Resoluções que proibiam a matrícula no ensino fundamental de crianças com idade



PROCESSO N.º 1629/12

inferior a seis anos, para permitir aos pais ou responsáveis o direito a esta matrícula antecipada. Todavia, não suspendeu completamente as Resoluções, inclusive na parte que fixa como idade orientadora de 6(anos) completos ou a completar até 31 de março do ano em curso.

Na sentença desta Ação Civil Pública o Juiz confirma os termos da liminar, para permitir a matrícula de alunos no 1º ano do ensino fundamental com seis anos incompletos:

Isto posto, e o que mais dos autos consta, julgo PROCEDENTE, confirmando a decisão que antecipou os efeitos da tutela, para determinar a suspensão das Resoluções de nº 01, de 14/01/2010, de nº 06, de 20/10/2010 e de outras normas que se seguirem de igual conteúdo, permitindo a regular matrícula no ensino fundamental, em todas as instituições de ensino do País, das crianças menores de 6(seis) anos de idade em 31 de março do ano letivo a ser cursado.

Importante ressaltar que, por decisão em Embargos de Divergência pelo Tribunal Regional, a sentença ficou limitada à Seção Judiciária de Pernambuco, não aplicando seus efeitos no restante do País. Com esta decisão o Conselho Nacional de Educação reativou as Resoluções nºs 01/2010 e 06/2010, que tratam dos critérios de matrícula na educação infantil e ensino fundamental. Todavia, em relação ao Estado do Paraná, ainda encontram-se em vigor a lei estadual e a liminar concedida em Ação Civil Pública, ambas ainda em vigor.

A situação apresenta-se aparentemente conflitante. Por um lado um dispositivo legal, em lei federal, assegurando o direito aos pais para que seus filhos permaneçam na educação infantil no ano em que completarem 6 anos de idade e, por outro lado, uma lei estadual e uma liminar em Ação Civil Pública, permitindo, assegurando o direito aos pais para a matrícula no ensino fundamental de criança que complete 6(seis) anos até o final do ano letivo em curso.

Resta evidente, o que é muito importante, que as decisões judiciais a respeito não obrigam a matrícula da criança com menos de 6 anos no 1º ano do ensino fundamental, mas tão somente facultam a sua matrícula e, conseqüentemente, repudiam qualquer norma que proíba a matrícula de alunos com idade inferior a 6(anos) de idade.

Diante de todo o exposto sobre as normas legais e decisões judiciais sobre a idade de matrícula no 1º ano do ensino fundamental e considerando as duas formas básicas de atendimento às normas e às decisões judiciais, que obrigam ou que asseguram e, conseqüentemente, facultam o exercício do direito, cabe-nos fazer as seguintes considerações:

a) Diferente da educação infantil onde o aluno pode ingressar a qualquer tempo, o ensino fundamental tem normas definidas na LDB, com exigência de frequência mínima de 75%(setenta e cinco por cento) do aluno aos duzentos dias letivos e oitocentas horas de atividades, avaliação da aprendizagem, etc, havendo



PROCESSO N.º 1629/12

necessidade de definição da organização das matrículas e das turmas no início do ano letivo;

b) O Conselho Nacional de Educação é o órgão normativo do Sistema Federal de Ensino, cuja constituição e atribuições lhe são conferidas por lei federal, sendo responsável pela normatização e definição das políticas públicas em educação, juntamente com o Ministério da Educação e suas diretrizes devem ser obedecidas em todo o território nacional;

c) O Poder Público Municipal, responsável para oferecer os primeiros cinco anos do ensino fundamental no Paraná, estão **obrigados** a matricular todas as crianças com seis anos completos (conforme determina a Constituição Federal), sob pena das autoridades responsáveis responderem pela omissão, bem como ficam também **obrigados** os pais e responsáveis por criança nesta faixa etária a matricular as crianças, também sob pena de sofrerem as penalidades cabíveis;

d) Estando em plena vigência a liminar concedida na Ação Civil Pública nº 402/2007, também em plena vigência a Lei Estadual nº 16.049/2009, ambas do Estado do Paraná, ambas **assegurando** o direito dos pais ou responsáveis de matricular seus filhos no ensino fundamental, com idade inferior a 6(anos), desde que o completarem esta idade até a data de 31 de dezembro do ano em curso, o Poder Público Municipal fica obrigado a efetuar sua matrícula, sem impor quaisquer condições ou restrições, nem mesmo a justificativa de inexistência de vagas.

Tratando-se, porém, a matrícula com idade inferior a 6 (seis) anos um direito assegurado aos pais, porém não uma obrigação constitucional ou legal, cabe a eles, e tão somente a eles, decidirem se querem ou não exercitar deste direito de matrícula no ensino fundamental ou de permanência por mais um ano na pré-escola, direito este que lhe são também assegurados pelo § 4º do art. 10 da Lei nº 11.494/2007. Todavia, manifestado por eles este desejo, não pode o Poder Público Municipal ou Estadual negar-lhe este direito assegurado pelas liminares ou decisões judiciais e pela Lei do Estado do Paraná.

Havendo, portanto, direito assegurado aos pais para matrícula com idade inferior a 6 (seis) anos e, da mesma forma, direito assegurado aos pais de manterem os filhos na educação infantil, conclui-se que qualquer uma das decisões **é opção exclusiva dos pais ou responsáveis**, não podendo ser imposta por qualquer autoridade ou outro órgão.

Para a organização das matrículas no 1º ano do ensino fundamental orientamos os órgãos responsáveis pela educação municipal para, por meio de norma própria:

a) efetuarem compulsoriamente a matrícula no primeiro ano do ensino fundamental de todas as crianças com 6 (seis) anos completos ou a completar esta idade até a data de 31 de março do ano letivo em curso;



PROCESSO N.º 1629/12

b) matriculem as crianças que completem 6 (anos) após 31 de março na pré-escola, se os pais ou responsáveis não manifestarem expressamente seu desejo de matrícula no ensino fundamental;

c) matriculem no primeiro ano do Ensino Fundamental, as crianças que completem 6 (anos) de idade após 31 de março até 31 de dezembro e desde que haja manifestação expressa dos pais ou responsáveis, sem imposição de qualquer restrição ou inexistência de vagas.

Entretanto, dentro do dever de educar e cuidar da criança, o órgão responsável pela educação deverá orientar os pais que pretenderem matricular seus filhos com idade inferior a 6 (seis) anos, demonstrando os possíveis efeitos negativos que poderão advir posteriormente à criança nesta matrícula antecipada. Porém, persistindo o pai em sua decisão, a matrícula deve lhe ser garantida, com acompanhamento desta criança pela equipe pedagógica da rede municipal de ensino.

II - VOTO DO RELATOR

Face ao exposto, dá-se por respondida a consulta.

É o Parecer.

DECISÃO DO CONSELHO PLENO

O Plenário do Conselho Estadual de Educação, aprova, por unanimidade, o voto do Relator.

Sala Pe. José de Anchieta, em 05 de outubro de 2012.

Oscar Alves
Presidente do CEE