



PROCESSO Nº 1038/2017

PROTOCOLO Nº 14.635.625-7

PARECER CEE/CP Nº 10/17

APROVADO EM 21/09/17

CONSELHO PLENO

INTERESSADO: SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO DO PARANÁ

ASSUNTO: Informação PGE acórdão ACP 402/2007 – corte etário no Ensino Fundamental de nove anos de duração.

RELATOR: JOSE DORIVAL PEREZ

I – RELATÓRIO

1. Histórico

Por meio do protocolado supracitado, a Procuradoria-Geral do Estado do Paraná – PGE encaminha à Secretaria de Estado da Educação a Informação nº 3081/2017 – PAC, pela qual determina àquela pasta, bem como a este Conselho o cumprimento da decisão final do Tribunal de Justiça do Paraná, na Ação Civil Pública nº 402/2007 (0002891-20.2007.8.16.0004), que tramitou na 1ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba.

O referido protocolado teve origem no ofício nº 81/2017-CEE/PR e na Informação da Assessoria Jurídica deste Conselho, encaminhados à Coordenadoria de Recursos e Ações Rescisórias – CRR daquela PGE, solicitando possíveis medidas processuais em relação a esse feito, bem como o acompanhamento de outros processos na esfera da Justiça Federal, que versam sobre o mesmo assunto, e que envolvem o Estado do Paraná.

À fl. 03 consta o encaminhamento da Procuradora responsável pelo recebimento do ofício e da Informação deste Conselho, ao Procurador-Chefe da CRR, a fim de que fossem adotadas possíveis providências em relação aos referidos autos, considerando especialmente a decisão do Conselho Superior da PGE em não recorrer a instâncias superiores, sobre a decisão constante no acórdão, expedido nos autos de apelação nº 1.578.908-5, que tramitou na 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Paraná - TJPR. Além do ofício e da Informação deste Conselho, foram anexadas cópias do acórdão do TJPR, das razões de apelação, da Deliberação nº 25/08 do Conselho Superior da PGE, bem como da sentença de 1ª instância, expedida na ACP nº 402/2007.

Conforme o despacho, verso da fl. 03, a chefia da Procuradoria Administrativa - PRA encaminhou referida documentação e informações à Procuradoria de Ações Coletivas - PAC para manifestação, a qual expediu a Informação nº 3081/2017, encaminhando o protocolado à Secretaria de Estado da Educação - SEED/PR para as providências ali expressas.



PROCESSO Nº 1038/2017

De acordo com o Despacho nº 3178/2017 – AJ/SEED (fl. 40) e Despacho da SUED/DLE (fl. 41), houve por bem encaminhar o feito a este Conselho, face a sua atribuição normativa, por meio da Deliberação nº 03/2006.

Por meio da Informação nº 43/2017 (fls. 45 a 47) a Assessoria Jurídica deste Conselho manifesta-se no sentido de encaminhar o protocolado ao Conselho Pleno, para deliberação acerca do assunto em pauta, de acordo com o Regimento do Colegiado.

Importante ressaltar que, além deste protocolado, versando sobre a questão da matrícula no ensino fundamental, outros encontram-se neste Conselho, pelos quais instituições de ensino privadas de educação infantil e do ensino fundamental consultam acerca das matrículas para o ano de 2018, uma vez esgotadas as orientações do Parecer nº 12/2015 – CEE/PR, especialmente quanto ao aspecto transição, prevista para os anos de 2016 e 2017. As referidas consultas também informam a atuação do Ministério Público do Paraná no sentido de determinar o cumprimento da decisão judicial na ACP estadual, transitada em julgado em abril de 2017, especialmente a não adoção de corte etário para a matrícula no ensino fundamental, estendendo também a determinação para a matrícula na educação infantil obrigatória.

II - No Mérito

Versa o assunto sobre a matrícula de ingresso no ensino fundamental, instituído por lei e implantado no Sistema Estadual de Ensino do Paraná, a partir do ano de 2007, mediante regulamentação estadual (Deliberação nº 03/2006-CEE/PR).

Em razão da decisão do TJPR, pela qual manteve a sentença de primeira instância e transitado em julgado, a PGE/PAC (fls. 37 a 39), na Informação nº 3081/2017, após considerações sobre a tal decisão judicial final, orientou o seguinte:

(...)

9. Desta forma, deve ser o protocolado enviado à SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, para observância e cumprimento do referido julgado, destacando que descumprimento implicará aplicação de multa processual a ser suportada pelo erário.

10. Para tanto, as normas a serem editadas, relativas aos critérios para ingresso de aluno no ensino fundamental, (*sic*) cujo estabelecimento seja de competência da SEED e/ou do Conselho Estadual de Educação e/ou qualquer outro órgão estadual, devem observar as seguintes diretrizes:

- *não fixar, de modo isolado e estrito, o critério cronológico de nove anos.*

11. No mesmo sentido, eventuais atos normativos atualmente vigentes e acaso existentes, em que porventura haja *fixação estrita do critério cronológico de nove anos para ingresso no ensino fundamental*, devem ser revogados, por força da sentença prolatada nos autos 402/2007.

Não obstante as incongruências na análise e orientações da Informação da PGE/PAC, é evidente que cabe a este Conselho manifestação sobre o assunto, já que vem orientando o Sistema, conforme atualmente o faz, por meio do Parecer nº 12/2015-CEE/CP.



PROCESSO Nº 1038/2017

1. Da situação normativa e judicial no Sistema Estadual de Ensino

O Conselho Estadual de Educação do Paraná, no ano de 2006, ao regulamentar as alterações da LDB - Lei nº 9394/1996, trazidas pelas Leis nº 11.114/2005 e 11.274/2006, editou a Deliberação nº 03/2006-CEE/PR, estabelecendo, nos artigos 11 e 12: *“É dever dos pais e/ou responsáveis efetuar a matrícula no ensino fundamental das crianças a partir dos seis anos de idade completos”*. Para a matrícula no 1.º ano do ensino fundamental de 9 anos de duração, *“... o educando deverá ter seis anos completos ou a completar até 1º de março do ano letivo em curso”*.

Em face desses dispositivos, especialmente do artigo 12, além de outras demandas, foi proposta pelo Ministério Público Estadual a Ação Civil Pública, instaurada sob o nº 402/2007, em trâmite na 1ª Vara da Fazenda Pública, Falências e Concordatas, de Curitiba. Nessa ACP foi concedida liminar para, além de outras determinações, suspender *“... a aplicação do artigo 12 da Deliberação n.º 03/2006 do Conselho Estadual de Educação”*.

A liminar, especificamente sobre o assunto tratado no artigo 12 da Deliberação do CEE/PR, foi mantida em sentença de primeira instância, prolatada em outubro de 2012, para julgar procedente em parte a ACP, declarando *“... inconstitucional e ilegal a fixação estrita do critério cronológico para ingresso no ensino fundamental de nove anos, nos termos da fundamentação retro”*.

Importa lembrar que, antes da sentença de primeira instância, foi editada a Lei Estadual 16.049/2009, que, no seu artigo 1º, assim prescreveu: *“Terá direito à matrícula no 1º. ano do Ensino Fundamental de Nove Anos, a criança que completar 6 anos até o dia 31 de dezembro do ano em curso”*. A referida Lei Estadual foi revogada pela Lei Estadual nº 18.492/2015, que aprovou o Plano Estadual de Educação.

Em março de 2017 foi publicado Acórdão nos autos de apelação cível nº 1.578.908-5, que tramitou na 7ª Câmara Cível do TJPR, interposta pela PGE/PAC, em face da decisão de primeira instância na ACP 402/2007, cujo desiderato assim definiu:

ACORDAM os Desembargadores da 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por UNANIMIDADE de votos, em conhecer do reexame necessário e manter a Sentença, e Conhecer e negar provimento ao Recurso do Estado do Paraná, nos termos do voto da relatora.

Essa decisão transitou em julgado em abril de 2017, não tendo havido a interposição de recursos para instâncias superiores pelo Estado do Paraná, por orientação do Conselho Superior da PGE. Assim, em relação a essa demanda judicial estadual, resta vigente a decisão, a qual transitou em julgado em abril de 2017.

2. Circunstâncias atuais sobre o ingresso de crianças no ensino fundamental no âmbito nacional



PROCESSO Nº 1038/2017

No ano de 2010, o Conselho Nacional de Educação - CNE, por sua Câmara de Educação Básica - CEB, expediu a Resolução CNE/CEB nº 01/2010, pela qual definiu as Diretrizes Operacionais para a implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, assim estabelecendo:

Art. 1º Os entes federados, as escolas e as famílias devem garantir o atendimento do direito público subjetivo das crianças com 6 (seis) anos de idade, matriculando-as e mantendo-as em escolas de Ensino Fundamental, nos termos da Lei nº 11.274/2006.

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

Art. 4º Os sistemas de ensino definirão providências complementares de adequação às normas desta Resolução em relação às crianças matriculadas no Ensino Fundamental de 8 (oito) anos ou de 9 (nove) anos no período de transição definido pela Lei nº 11.274/2006 como prazo legal de implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos.

§ 1º As escolas de Ensino Fundamental e seus respectivos sistemas de ensino que matricularam crianças que completaram 6 (seis) anos de idade após a data em que se iniciou o ano letivo devem, em caráter excepcional, dar prosseguimento ao percurso educacional dessas crianças, adotando medidas especiais de acompanhamento e avaliação do seu desenvolvimento global.

§ 2º As crianças de 5 (cinco) anos de idade, independentemente do mês do seu aniversário, que no seu percurso educacional estiveram matriculadas e frequentaram por mais de 2 (dois) anos a Pré-Escola, poderão, em caráter excepcional, no ano de 2010, prosseguir no seu percurso para o Ensino Fundamental.

Ainda no ano de 2010, o mesmo Conselho Nacional, por sua Câmara de Educação Básica, editou a Resolução nº 6/2010, pela qual definiu as Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, assim prescrevendo:

Art. 1º Os entes federados, as escolas e as famílias devem garantir o atendimento do direito público subjetivo das crianças com 6 (seis) anos de idade, matriculando-as e mantendo-as em escolas de Ensino Fundamental, nos termos da Lei nº 11.274/2006.

Art. 2º Para o ingresso na Pré-Escola, a criança deverá ter idade de 4 (quatro) anos completos até o dia 31 de março do ano que ocorrer a matrícula.

Art. 3º Para o ingresso no primeiro ano do Ensino Fundamental, a criança deverá ter idade de 6 (seis) anos completos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula.

Art. 4º As crianças que completarem 6 (seis) anos de idade após a data definida no artigo 3º deverão ser matriculadas na Pré-Escola.

Art. 5º Os sistemas de ensino definirão providências complementares para o Ensino Fundamental de 8 (oito) anos e/ou de 9 (nove) anos, conforme definido nos Pareceres CEB/CNE nº 18/2005, nº 5/2007 e nº 7/2007, e na Lei nº 11.274/2006, devendo, a partir do ano de 2011, matricular as crianças, para o ingresso no primeiro ano, somente no Ensino Fundamental de 9 (nove) anos.



PROCESSO Nº 1038/2017

§ 1º As escolas de Ensino Fundamental e seus respectivos sistemas de ensino que matricularam crianças, para ingressarem no primeiro ano, e que completaram 6 (seis) anos de idade após o dia 31 de março, devem, em caráter excepcional, dar prosseguimento ao percurso educacional dessas crianças, adotando medidas especiais de acompanhamento e avaliação do seu desenvolvimento global.

§ 2º Os sistemas de ensino poderão, em caráter excepcional, no ano de 2011, dar prosseguimento para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos às crianças de 5 (cinco) anos de idade, independentemente do mês do seu aniversário de 6 (seis) anos, que no seu percurso educacional estiveram matriculadas e frequentaram, até o final de 2010, por 2 (dois) anos ou mais a Pré-Escola.

§ 3º Esta excepcionalidade deverá ser regulamentada pelos Conselhos de Educação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, garantindo medidas especiais de acompanhamento e avaliação do desenvolvimento global da criança para decisão sobre a pertinência do acesso ao início do 1º ano do Ensino Fundamental.

Dessa forma, as orientações nacionais, após a implantação do ensino fundamental de nove anos, e ainda que diferente em relação à data estatuída na Deliberação nº 03/2006-CEE/PR, estabeleceram limites etários para as matrículas obrigatórias na Educação Infantil e Ensino Fundamental. Entretanto, no Estado do Paraná, a discussão sobre o limite etário, em relação ao ingresso no 1º ano do ensino fundamental, já estava judicializada, por conta da propositura da Ação Civil Pública nº 402/2007, pelo Ministério Público do Paraná.

Fato é que as referidas Resoluções nacionais passaram a ser questionadas quanto a sua constitucionalidade e legalidade, no âmbito da Justiça Federal, especialmente em razão dos limites etários estabelecidos para ingresso na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, impedindo, com isso, o acesso das crianças na Educação Básica. Dentre essas demandas cabe destacar duas Ações Cíveis Públicas - ACPs e uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF, propostas pelo Ministério Público Federal em face da União e Estados, as quais, em seus deslindes, têm trazido luz ao assunto, conforme a seguir relatado:

2.1. AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ORIGINÁRIA DA 2ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE PERNAMBUCO – AUTOS NO STJ DE RECURSO ESPECIAL Nº 1.412.704 - PE

Nessa ação, em sede de primeira instância, decidiu-se “... para determinar a suspensão das Resoluções de nº 1, de 14/01/2010, de nº 6, de 20/10/2010, e de outras normas que a elas se seguiram 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”. Esta decisão foi atacada em recurso de apelação junto ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, onde foi dado parcial provimento ao recurso para “... limitar a eficácia da sentença ao âmbito territorial da Seção Judiciária de Pernambuco”, mantendo-se a decisão inicial de suspensão das resoluções nacionais. Entretanto, sobre esta decisão foi



PROCESSO Nº 1038/2017

interposto o Recurso Especial, autuado no Superior Tribunal de Justiça - STJ, sob o nº 1.412,704 – PE, cujo Relator, Ministro Sérgio Kukina, propôs a reforma da sentença no sentido de dar provimento ao recurso, o que foi aprovado por unanimidade, assim definindo:

(...)

“Quanto a principal questão de fundo, verifica-se que a controvérsia posta nos autos cinge-se em aferir se a Resolução CNE/CEB nº 01, de 14/01/2010, editada pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (fl. 208), feriu, ou não, critérios de legalidade ao dispor que, para o ingresso na 1ª série do ensino fundamental, a criança deverá contar com 6 anos de idade completos até o dia 31 de março do ano letivo da almejada matrícula. A mesma restrição veio repetida na Resolução CNE/CEB nº 06, de 20/10/2010 (fl.209).

No sentir do Parquet federal, autor da presente ação civil pública movida contra a União, tais atos normativos não encontrariam respaldo legal nem constitucional. Na perspectiva legal, que aqui interessa, porque a LDB, embora estabelecendo que o ensino fundamental obrigatório inicia-se aos 6 anos de idade (art. 32), não prevê que tal idade deva estar completada “no início, no meio ou no fim do ano letivo” (fl.12).

As duas instâncias ordinárias acolheram tal raciocínio.

Penso, no entanto, que razão esteja com a União, no que defende a validade do corte etário sob impugnação.

Transcrevo, por necessário, o teor do art. 32 da Lei nº 9.394/96 (LDB), tido como violado pela recorrente, verbis: “ O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão...”

É intuitivo, pela tão só leitura desse dispositivo, que, previsto, o início do ensino fundamental para crianças que já contem com 6 anos de idade, não se pode ver ilegalidade nas inquinadas resoluções do CNE, no que restringem tal acesso às crianças que tenham 5 anos ou menos de idade.

A inofismável circunstância de que a criança, após a data de corte (31 de março), pudesse completar 6 anos ainda ao longo do ano letivo, não indica desarmonia ou afronta ao aludido art. 32. até porque o art. 29 da mesma LDB, de forma coerente, estabelece que o ciclo etário alusivo ao antecedente ensino infantil abarca de “até seis anos de idade” evitando indesejado hiato etário que pudesse acarretar prejuízo aos infantes.

Como sustentado pela União, o critério cronológico adotado pelas autoridades educacionais federais não se releva aleatório, tendo sido precedido de diversas audiências públicas e ouvidos diversos experts no assunto. Como realçado pela recorrente, está-se, a bem da verdade, frente a uma “falsa polêmica”(fl. 604), pois qualquer outra data de corte que estabelecesse, anterior ou posterior à anual, geraria descontentamento de uma parcela de interessados.

De outra parte, acolher-se a pretensão ministerial no sentido de que crianças com 6 anos incompletos pudessem ingressar no primeiro ano do ensino fundamental, desde que comprovem sua capacidade intelectual por meio de avaliação psicopedagógica, revogando, com isso, as disposições contidas nas Resoluções nº 01, de 14/01/2010 e nº 6, de 20/10/2010 e demais atos posteriores que reproduziram a mesma ilegalidade” (fl.26),

equivaleria, em última ratio, a que o Poder Judiciário estivesse fazendo as vezes do Executivo, substituindo-lhe, indevidamente, na tarefa de definir diretrizes



PROCESSO Nº 1038/2017

educacionais no âmbito do ensino fundamental (registre-se, a propósito, que a sentença do primeiro grau foi mais longe, pois deu procedência à ação para permitir “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” (fl.420), ou seja, independentemente, portanto, de laudo psicopedagógico, tudo acompanhado de pesadíssima multa diária – R\$ 100.000,00) Nesse sentido, como enfatizado por Hely Lopes Meirelles, “Ao Poder Judiciário é permitido perquirir todos os aspectos de legalidade e legitimidade para descobrir e pronunciar a nulidade do ato administrativo onde ela se encontre, e seja qual o artifício que o encubra. O que não permite ao judiciário é pronunciar-se sobre o mérito administrativo, ou seja, sobre a conveniência, oportunidade, eficiência ou justiça do ato, porque, se assim agisse, estaria emitindo pronunciamento de administração, e de jurisdição judicial” (in Direito administrativo brasileiro,39) ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 790)”

Este acórdão já transitou em julgado. Portanto, a decisão sobre questão do corte etário, ainda que somente para o Estado de Pernambuco, restou definitiva, prevalecendo para a matrícula de ingresso no ensino fundamental a idade de seis anos, completados até 31 de março do ano letivo, com a manutenção da regra estabelecida nas Resoluções Nacionais.

Embora essa decisão tenha sido restrita ao Estado de Pernambuco, foi expedida pelos dois superiores tribunais nacionais, com abrangência jurisprudencial final.

2.2. AÇÃO CIVIL PÚBLICA – 1ª VARA FEDERAL DE SANTA ROSA - SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO GRANDE DO SUL – AUTOS EM PRIMEIRA E 2ª INSTÂNCIAS Nº 5000600-25.2013.404.7115

A propositura dessa ACP foi efetivada pelo Ministério Público Federal, originariamente em face da União, tendo sido, *a posteriori*, incluídos os Estados da Região Sul, no polo passivo, os quais contestaram a ação, permanecendo na condição de réus no processo. O objetivo da ACP foi a obrigação dos Estados a “... *reavaliarem os critérios de admissão dos alunos ao primeiro ano do ensino fundamental, para que seja garantido, em especial, o acesso de crianças com seis anos incompletos (aniversariantes até dezembro do respectivo ano), que comprovem capacidade intelectual mediante avaliação psicopedagógica*”. Para tal pretensão, o MP Federal combateu a Resolução CNE/CEB nº 1, de 04/01/2010, a qual, dentre outras orientações, estabeleceu a data de ingresso no ensino fundamental para as crianças que possuam seis anos completos até 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula.

Em sede de primeira instância, decidiu-se “... **CONCEDER A ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA** para: (a) *determinar que os requeridos estruturarem adequadamente seus sistemas de ensino, a fim de atender, em sua plenitude, o direito prestacional especificado no dispositivo da presente sentença já a partir do ano letivo de 2015 (sem afastamento de outros critérios ampliativos de inclusão ao ensino*



PROCESSO Nº 1038/2017

fundamental); (b) facultar, desde logo, aos Sistemas de Ensino da área de abrangência do TRF da 4ª Região, possibilitarem o ingresso de infantes com seis anos incompletos no ensino fundamental independentemente de data de corte, disciplinando novos critérios que não envolvam a restrição objetiva discutida no presente feito (sem afastamento de outros critérios ampliativos de inclusão ao ensino fundamental)”.

Em grau de recurso de apelação junto ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Porto Alegre), na decisão (acórdão) expedida em 28/01/2015, restou assim definido o aspecto corte etário:

(...)

“a) Legalidade dos Atos Impugnados na Inicial

Não há que se falar em ilegalidade dos atos contidos nas Resoluções nº 1, de 14.1.2010, e nº 6, de 20.10.2010, uma vez que as resoluções contestadas apenas fixaram diretrizes operacionais para a matrícula na educação infantil e no ensino fundamental, de acordo com a Lei nº 9.394/96. (artigo 4º, I a X e artigo 32).

Com visto, a legislação prevê educação infantil gratuita às crianças com 5 anos.

E os cinco anos, são completos, ou seja, 5 anos, 11 meses e 29 dias, conclusão que se depreende das várias previsões legais existentes no nosso ordenamento jurídico, bem como pelo fato de o artigo 32 referir, expressamente, que o ensino fundamental inicia aos 6 anos de idade.

Ao limitar que o aniversário ocorra até 31 de março do ano que a criança se inicia no ensino fundamental, está-se concedendo um trimestre para que a situação se concretize, bem como pelo fato de que a maioria das aulas nas escolas públicas, pelo menos nos estados do Sul, iniciam na metade ou início de março. Algumas poucas escolas, normalmente particulares, iniciam no início de fevereiro.

Aliás, esclareço que a legislação acima citada está em sintonia com a Constituição da República, como veremos abaixo.

b) O Conselho Nacional de Educação não extrapolou de suas Atribuições Normativas;

O CNE não extrapolou seu poder regulamentar, uma vez, como visto acima, que há legislação estabelecendo a idade de ingresso em cada uma das formas de educação. Pelo contrário, cabia ao CNE estabelecer um parâmetro (até que período deveria se verificar se a criança alcançou a idade estipulada) a ser seguido por todas as escolas do país.

c) Princípio da Isonomia

A Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009, ampliou o dever constitucional do Estado relativo à educação e provocou alterações quanto ao direito à educação. Dentre as modificações realizadas, destaca-se a nova redação dos incisos I e IV do art. 208:

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

I - educação básica obrigatória e gratuita 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;

(...)

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



PROCESSO Nº 1038/2017

A partir dessas mudanças, o foco deixou de ser a obrigatoriedade do ensino fundamental e passou a ser a educação básica, determinada por faixa etária de escolarização mais ampla, alcançando as crianças e adolescentes de 4 a 17 anos de idade.

Ocorre que o texto constitucional não definiu o conceito de educação básica, tampouco estabeleceu a idade em que deva iniciar o ensino fundamental e a duração dessa etapa do ensino obrigatório.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996) estrutura a educação básica em três etapas: pré-escola, ensino fundamental e ensino médio.

Quanto ao ensino fundamental, desde as alterações realizadas pela Lei 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, fixa a duração de 9 anos, devendo principiar aos 6 anos de idade.

Devido a transformação no regime educacional operada, como visto acima, tornou-se necessário nova regulamentação para implantar a educação básica obrigatória, a qual deve começar aos 4 anos de idade. Além disso, evidenciou-se a necessidade de adaptar o novo ensino fundamental de 9 anos às alterações constitucionais.

Dessa forma, a Resolução 1, de 24 de janeiro de 2010, e a Resolução 6, de 20 de outubro de 2010 objetivam operacionalizar a matrícula na pré-escola e no ensino fundamental, de acordo com as mudanças ocorridas no ordenamento jurídico, de forma a permitir que a vontade do poder constituinte derivado e do legislador se efetive, garantindo a continuidade da educação básica, nas suas três etapas.

Assim, não verifico ofensa ao princípio da isonomia, pois as resoluções possuem caráter nacional e devem ser aplicadas em todos os estados e municípios da Federação, de modo a uniformizar o ingresso na educação básica. Todos os brasileiros, nas mesmas condições e idades, respeitados os marcos que as resoluções impuseram, serão tratados de maneira idêntica no acesso à educação, de modo que se observará rigorosamente a isonomia.

d) Vedação de Intervenção Judicial na Administração

Entendo com razão os apelantes, no ponto, tanto que já havia me manifestado no mesmo sentido ao proferir a decisão que antecipou os efeitos da tutela a fim de que as apelações fossem recebidas em duplo sentido:

A sentença recorrida importa em invasão na discricionariedade do ato administrativo. Ora, obedecida a legislação de regência acerca da idade para cursar o ensino fundamental (6 anos), a fixação de uma data para a matrícula da criança na escola e a criação de critérios de admissão no ensino fundamental deve ser exercida pelo Poder Executivo.

A legislação aplicada ao caso foi aprovada pelos nossos legisladores, em o Judiciário interpretando/aplicando entendimento diverso, estaria sendo legislador positivo, afrontando os princípios da legalidade e da tripartição das funções estatais.

A atuação do Poder Judiciário se circunscreve ao campo da regularidade do procedimento e à legalidade do ato, sendo-lhe defeso qualquer incursão no mérito administrativo e tampouco atuar como legislador.

Assim, havendo previsão legal, entendo que não cabe ao Judiciário fixar outro requisito a ser cumprido pela Administração na matrícula das crianças.

Nesse passo, resta demonstrada a inviabilidade da pretensão veiculada, cujo colhimento dependeria da atuação do Poder Judiciário como autêntico legislador positivo.

e) Dever de Observar o Princípio da Reserva do Possível.

Nos termos do vêm decidido nos Tribunais Pátrios, admite-se a determinação ao



PROCESSO Nº 1038/2017

Poder Público para que implemente concretamente alguns direitos constitucionalmente assegurados aos cidadãos, até mesmo por meio do sequestro de valores nos orçamentos dos entes federados.

No entanto, tais medidas são concedidas, sempre, sob a ressalva da necessidade de se observar a “reserva do possível”, de modo que não se inviabilize, por meio do atendimento de uma necessidade individual ou atendimento de poucos, a realização de outras várias políticas públicas destinadas a toda a coletividade.

Ainda, em tais situações se procede a uma comparação entre a densidade do direito que se objetiva ver imediatamente concretizado e a possibilidade de prejuízo aos demais serviços públicos eventualmente atingidos.

Diante disso, tenho que a não utilização do requisito etário como forma de enquadramento da educação básica atrai a aplicabilidade da teoria da reserva do financeiramente possível, visto que o Estado estaria obrigado a realizar avaliações psicopedagógicas específicas em milhões de crianças para avaliar a capacidade intelectual, maturidade, desenvolvimento psicológico, dentre outros requisitos.

E reafirmo o meu entendimento, proferido na decisão primeira desse processo, de que serão necessários gastos volumosos para se aplicar a referida avaliação, uma vez que não se trata de simples avaliação a ser feita pelo serviço pedagógico da escola.

Essa avaliação envolve profissionais de várias áreas. Tal não ocorre nem em países ditos desenvolvidos, em face do custo para Administração. Aliás a maioria dos países se utiliza de um critério etário para estabelecer quando suas crianças devem iniciar a educação escolar.

(...)

Ante o exposto, voto por dar provimento às apelações e à remessa oficial e negar provimento aos embargos de declaração do Ministério Público Federal.

Esta decisão, em 21/07/15 foi encaminhada ao Superior Tribunal de Justiça – para análise e decisão, em sede de Recurso Especial. Até o momento não houve encaminhamentos no sentido de se levar à apreciação daquele Tribunal.

2.3. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADPF Nº 292 – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, proposta pela Procuradoria-Geral da República, em face dos artigos 2º e 3º da Resolução CNE/CEB nº 1/2010 e dos artigos 2º e 4º da Resolução CNE/CEB nº 6/2010, sob a alegação de que as definições dessas Resoluções ofendem a Constituição Federal.

Tendo sido designada no STF a relatoria do Ministro Luiz Fux, este determinou solicitação de informações ao Ministério da Educação acerca do assunto em pauta. Em julho de 2014, a mesma Procuradoria, por seu Procurador-Geral Rodrigo Janot Monteiro de Barros, expediu, nos autos, o Parecer nº 4.406/2014-AsJConst/SAJ/PGR, assim entendendo:

(...)

A Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009, ampliou o dever constitucional do Estado relativo à educação e provocou alterações relevantes no que se refere à concretização do direito à educação. Dentre as modificações realizadas, destaca-se a nova redação dos incisos I e IV do art. 208:



PROCESSO Nº 1038/2017

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

- I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 ([...]) aos 17 ([...]) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
[...]
- IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 ([...]) anos de idade; [...].¹

A partir dessas mudanças, o foco deixou de ser a obrigatoriedade do ensino fundamental e passou a ser a educação básica, determinada por faixa etária de escolarização mais ampla, alcançando as crianças de 4 a 17 anos de idade, de modo que o tempo total de ensino obrigatório aumentou, pois a redação anterior estipulava como obrigatório apenas o ensino fundamental.

Ocorre que o texto constitucional não definiu o conceito de educação básica, tampouco estabeleceu a idade em que deva iniciar-se o ensino fundamental e a duração dessa etapa do ensino obrigatório. Nesse contexto, coube à legislação federal, nos termos dos arts. 22, XXIV, e 214 da Constituição da República, dispor a esse respeito.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996) estrutura a educação básica em três etapas: pré-escola, ensino fundamental e ensino médio. Quanto ao ensino fundamental, desde as alterações realizadas pela Lei 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, fixa a duração de 9 anos, devendo principiar aos 6 anos de idade.

Devido à transformação no regime educacional operada pela Constituição da República e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, tornou-se necessário nova regulamentação para implantar a educação básica obrigatória, a qual deve começar aos 4 anos de idade. Além disso, evidenciou-se a necessidade de adaptar o novo ensino fundamental de 9 anos às alterações constitucionais.

Dessa forma, a Resolução 1, de 14 de janeiro de 2010, e a Resolução 6, de 20 de outubro de 2010, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, objetivam operacionalizar a matrícula na pré-escola e no ensino fundamental, de acordo com as mudanças ocorridas no ordenamento jurídico, de forma a concretizar a vontade do poder constituinte derivado e do legislador, garantindo a continuidade da educação básica, nas suas três etapas.

Conforme esclarece a Nota Técnica 345/2013/SEB/MEC, que acompanha as informações prestadas pelo Ministério da Educação, a fixação de corte etário para o ingresso na pré-escola e no ensino fundamental “tem por objetivo assegurar a necessária harmonia entre os sistemas de ensino e a continuidade entre as três

¹ Confirmam-se as redações anteriores do art. 208, I, da Constituição: “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; [...]” “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional no 14, de 1996) [...]”.



PROCESSO Nº 1038/2017

etapas da educação básica e suas especificidades, tanto no fazer pedagógico quanto nos conteúdos de aprendizagem, bem como assegurar a uniformização entre os sistemas de ensino, sobretudo nos casos de transferência dos alunos de um sistema para outro” (fl. 3 7 da Nota Técnica 345/2013/SEB/MEC – páginas 59-61 do arquivo eletrônico da peça 15 dos autos).

Hipotética declaração de inconstitucionalidade acarretaria retrocesso na organização e estruturação do novo marco regulatório da educação, como explica trecho da nota técnica de esclarecimento aprovada pela Câmara de Educação Básica, apresentada nas informações prestadas pelo Ministério da Educação (fl. 4 da nota técnica – p. 50-57 do arquivo eletrônico da peça 15):

Essas Diretrizes Operacionais foram definidas para ajustar o compasso entre as matrículas iniciais ocorridas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental de nove anos. Com esta última Resolução, conclui-se uma importante fase de definição do marco regulatório nacional para orientar os sistemas e estabelecimentos de ensino na implantação do Ensino Fundamental de 9 anos no Brasil, em regime de colaboração com todos os entes federados. Tanto assim, que as famílias, as escolas, as redes e os sistemas de ensino, em sua esmagadora maioria, já se organizaram diante do novo marco regulatório, em regime de colaboração com o Ministério da Educação e com os diversos Conselhos e Secretarias de Educação das diferentes Unidades da Federação. Neste sentido, entendemos que seria prestar um enorme desserviço à educação brasileira e um desrespeito a esses esforços empreendidos, retroceder a um novo quadro de desalinhamento e de anarquia institucional, que acaba favorecendo muito mais uma competição espúria por matrículas, a qual é praticada em algumas poucas escolas e redes de ensino, prioritariamente privadas. As redes públicas de ensino praticamente já se alinharam ao novo marco regulatório definido no período de 2005 e 2006 até o período de 2010 a 2012. Houve tempo mais do que suficiente para o alinhamento e o ajuste a esse novo marco regulatório que envolve, não mais um Ensino Fundamental de 8 anos, iniciado aos 7 anos de idade e sim a um Ensino Fundamental de 9 anos, iniciado aos 6 anos de idade. [...]

A fixação da data de 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula como marco etário para definição do ingresso na pré-escola e no ensino fundamental não afronta o art. 208, I e IV, e § 1o, da Constituição da República. Não se negará à criança acesso à educação. Caso a criança de 3 anos não haja completado 4 anos até 31 de março do ano da matrícula, oferecer-se-lhe-á acesso à educação infantil, por meio de creches (art. 30, I, da Lei 9.394/1996). Caso a criança de 5 anos não tenha completado 6 anos até 31 de março do ano da matrícula, garantir-se-lhe-á acesso à pré-escola (art. 30, II, da LDB).

Com o respeito devido ao subscritor da petição inicial, tampouco prospera a alegação de ofensa ao princípio da isonomia, pois as resoluções possuem caráter nacional e devem ser aplicadas em todos os estados e municípios da Federação, de modo a uniformizar o ingresso na educação básica. Todos os brasileiros nas mesmas condições e idades, respeitados os marcos que as resoluções impuseram,



PROCESSO Nº 1038/2017

serão tratados de maneira idêntica no acesso à educação, de modo que se observará rigorosamente a isonomia.

Embora a existência de decisões judiciais no sentido da suspensão dos efeitos desses atos normativos em alguns Estados-membros torne a situação atual anti-isonômica, o julgamento desta arguição pelo Supremo Tribunal Federal tenderá a solucionar a polêmica, uma vez que possui efeito vinculante e *erga omnes* (art. 102, § 2o, da Constituição da República).

Ante o exposto, o parecer é pelo conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental; no mérito, caso conhecida, opina pela improcedência do pedido.

Salienta-se que essa ADPF se encontra naquela instância superior para continuidade, aguardando-se uma definição do Relator e consequente decisão do Pleno. Em 27/06/2017 foi incluído na pauta do STF, sob o nº 62/2017, tendo as partes sido intimadas.

Importante ressaltar ainda que o Relator, Ministro Luiz Fux, já emitiu Parecer favorável à constitucionalidade da fixação de corte etário, como necessidade de organização da educação nos sistemas de ensino, tendo em vista que o direito à educação é cumprido no momento em que a criança é matriculada na escola, e não obrigatoriamente em determinado ano ou etapa de ensino.

4. Plano Estadual de Educação

A Lei Estadual nº 18.492, de 25 de junho de 2015, que aprovou o Plano Estadual de Educação, em consonância com a Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, na Meta 1.7 prescreve:

1.7 Garantir o acesso da criança de zero a cinco anos e 11 meses de idade às instituições de ensino que atendam aos parâmetros nacionais de qualidade e às Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil, a fim de assegurar as especificidades da Educação Infantil na organização escolar, proporcionar a articulação com a etapa escolar seguinte e o ingresso no Ensino Fundamental de crianças que completem seis anos de idade até 31 de março do respectivo ano.

Portanto, ainda que a decisão estadual impeça o regramento do corte etário para ingresso no ensino fundamental, a legislação nacional e estadual, assim como a normatização nacional, expressa nas citadas Resoluções Nacionais, emanam orientações que corroboram a possibilidade de se estabelecer tal limite, especialmente porque tais Resoluções e legislação estão sendo sim consideradas constitucionais e aplicáveis à administração da educação por Tribunais Superiores (STF e STJ).

5. Conclusão

Como se vê, a legislação atual no Estado do Paraná e as decisões judiciais em âmbito nacional estabelecem legalidade e validade das Resoluções do Conselho Nacional, no sentido da existência de parâmetros etários para ingresso na



PROCESSO Nº 1038/2017

educação infantil, agora obrigatória aos quatro anos, e no ensino fundamental aos seis anos completados até 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula.

O Estado do Paraná é o único estado da federação em que há decisão judicial em que proíbe norma de “*fixação estrita do critério cronológico para ingresso no ensino fundamental de nove anos...*”. Entretanto, a decisão judicial é específica em relação ao ingresso no ensino fundamental de nove anos. Estendê-la para o ingresso na educação infantil é interpretar a sentença de forma *ultra petita*.

Outra interpretação que há de ser dada à decisão judicial é a de que esta não obriga os pais ou responsáveis a matricularem seus filhos no 1º ano do ensino fundamental com idade de 5 anos, mas apenas garante-lhes o direito desta matrícula antecipada se assim o desejaram, não podendo haver óbice a este desejo por parte da administração municipal.

As instituições de ensino do Sistema Estadual têm por obrigação a elaboração de seus respectivos projetos político-pedagógicos os quais apresentam os conteúdos, metodologias e critérios de avaliação. A execução do projeto político-pedagógico exige uma organização escolar na formação das turmas. Desta forma, nada impede que os estabelecimentos organizem suas turmas respeitando a idade cronológica dos alunos (6 anos completos ou a completar até 31 de março do ano letivo), além de outros elementos, acatando, no entanto, as situações excepcionais da vontade dos pais, em respeito à decisão judicial, alertando-os, todavia, na condição de educadores, das consequências que podem advir desta antecipação da matrícula.

Em relação à matrícula na educação infantil, agora obrigatória a partir dos 4 anos de idade, conforme imposição da Emenda Constitucional nº 59/2009, a Resolução nº 6/2010, do Conselho Nacional de Educação permanece intocável, após algumas tentativas, todas frustradas, de inviabilizá-la. Nesta Resolução, à qual os sistemas estaduais de ensino devem curvar-se por respeito à autoridade emanada deste órgão, a matrícula no Pré I deve ser obrigatória às crianças com 4 anos de idade completos ou que venham a completar até a data de 31 de março do ano letivo e a matrícula no Pré II aos alunos que completem 5 anos até a data de 31 de março do ano letivo.

Ressalta-se que a Ação Civil Pública da 1ª Vara Federal de Santa Rosa/RS que questionava a constitucionalidade da Resolução CNE nº 6/2010, a qual determina a idade de 4 e 5 anos, completos ou a completar até a data de 31 de março para ingresso na pré-escola I e pré-escola II, respectivamente, bem como 6 anos completos ou a completar até a data de 31 de março para o ingresso no ensino fundamental, foi considerada improcedente em segunda instância. Destarte, os termos da Resolução CNE nº 6/2010 foram considerados válidos e eficazes para os três Estados que integram o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, isto é, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, o que deve ser acatado pelas redes municipais e instituições privadas, pelo menos em relação à matrícula na educação infantil, como cautela para não ser



PROCESSO Nº 1038/2017

criado um conflito com a decisão na Ação Civil Pública no âmbito da Justiça Estadual do Paraná.

É aconselhável que as mantenedoras das instituições escolares do Sistema Estadual de Ensino façam o possível para receber a matrícula também das crianças que completam quatro anos após a data de 31 de março, organizando as turmas de acordo com a faixa etária e, assim, atendendo ao estabelecido no projeto político-pedagógico para cada faixa etária, não causando prejuízos futuros às crianças se o Supremo Tribunal Federal concluir o julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Constitucional, em trâmite, na forma dos pareceres do Procurador-Geral da República e do Ministro Relator.

II – VOTO DO RELATOR

Diante de todo o exposto, entende este Conselho Estadual de Educação pela legalidade e necessidade de estabelecer as orientações constantes na conclusão deste Parecer para as redes de ensino que integram o Sistema Estadual de Ensino e responsáveis pela matrícula nessas etapas de ensino.

É o Parecer.

Jose Dorival Perez
Relator

DECISÃO DO CONSELHO PLENO

O Conselho Pleno, aprova o voto do Relator, por unanimidade.

Sala Pe. Anchieta, em 21 de setembro de 2017.

Sandra Teresinha da Silva
Vice-Presidente no exercício da Presidência – CEE/PR