



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 4.406/2014-AsJConst/SAJ/PGR

**Arguição de descumprimento de preceito fundamental
292/DF**

Relator: Ministro **Luiz Fux**
Requerente: Procuradoria-Geral da República
Interessado: Ministério da Educação

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Arts. 2º e 3º da Resolução 1, de 14 de janeiro de 2010, e os arts. 2º a 4º da Resolução 6, de 20 de outubro de 2010, da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional da Educação (CNE). Corte etário para matrícula no ensino infantil e no ensino fundamental. Alegação de ofensa reflexa à Constituição da República. Não configuração. Exame direto de compatibilidade entre a Constituição e as resoluções impugnadas, sem necessidade de confronto com normas interpostas. Mérito. Realização de matrícula no ensino infantil e no ensino fundamental. Não ocorrência de afronta ao princípio da isonomia e ao princípio da acessibilidade obrigatória à educação básica. Parecer pelo conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido.

I. RELATÓRIO

Cuida-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Procuradoria-Geral da República, contra os arts. 2º e 3º da Resolução 1, de 14 de janeiro de 2010, e os arts. 2º a 4º da Resolução 6, de 20

de outubro de 2010, da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional da Educação (CNE). Essas resoluções definem, respectivamente, diretrizes operacionais para o ensino fundamental de nove anos e para matrícula no ensino fundamental e na educação infantil.

Eis o teor das normas questionadas:

Resolução 1/2010:

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

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

Resolução 6/2010:

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

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

Na inicial, sustenta-se que essas normas violam o princípio da acessibilidade à educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade (art. 208, I, da Constituição da República¹), o prin-

1 “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

cípio da acessibilidade à educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade (art. 208, IV, da CR²) e o princípio da isonomia no acesso à educação (art. 5º, *caput*, combinado com os arts. 6º, *caput*, e 208, § 1º, todos da Constituição³). A impugnação às normas das resoluções decorre de que estabelecem corte etário para matrícula de crianças na pré-escola (ou seja, completar 4 anos de idade até 31 de março do ano da matrícula) e no ensino fundamental (completar 6 anos de idade até 31 de março do ano da matrícula), com o que constituiriam critério restritivo de acesso às crianças que completam as idades mencionadas em data posterior ao corte estabelecido nas normas.

Adotou-se o rito do art. 5º, § 2º, da Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999 (peça 7).

tiveram acesso na idade própria;

[...].”

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

[...]

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

[...].”

- 3 “Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...].

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 208. [...]

§ 1º. O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. [...].”

O Ministério da Educação, em suas informações, defendeu a constitucionalidade das resoluções e explicou que “a fixação da data de corte etário para a matrícula correu por critério técnico-administrativo com observância dos princípios de igualdade e da garantia de padrão de qualidade, cuja atribuição cabe, por lei, ao Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior”(peça 15).

A Advocacia-Geral da União alegou, preliminarmente, que hipotética ofensa à Constituição seria meramente reflexa, pois os atos normativos contestados teriam natureza regulamentar; no mérito, manifestou-se pela improcedência da arguição (peça 19).

É o relatório.

II. PRELIMINAR

Não procede a preliminar suscitada pela Advocacia-Geral da União de não conhecimento da arguição por ofensa reflexa à Constituição, pelo fato de as resoluções contestadas apenas fixarem “diretrizes operacionais para a matrícula na educação infantil e no ensino fundamental, de acordo com a Lei nº 9.394/96”.

A análise das inconstitucionalidades apontadas na inicial admite exame direto de compatibilidade entre a Constituição da República e as Resoluções 1, de 14 de janeiro de 2010, e 6, de 20 de outubro de 2010, da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional da Educação (CNE). Não é correto falar em ofensa reflexa.

A controvérsia prende-se a saber se o corte etário para matrícula na pré-escola e no ensino fundamental restringe o acesso à educação, de forma a violar os princípios da isonomia, da acessibilidade à educação infantil e da acessibilidade à educação básica, preceitos consagrados pela Constituição da República. Para proceder a esse exame, não é necessário verificar compatibilidade da resolução com nenhuma outra norma infraconstitucional, senão diretamente com os parâmetros constitucionais de controle.

Dessa maneira, ofensa, se existisse, seria diretamente à ordem constitucional, não a leis interpostas. Por conseguinte, é caso de indeferir a preliminar.

III. MÉRITO

No exame de mérito, a arguição deve ser julgada improcedente.

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:

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; [...].

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.⁴

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

4 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)

[...]”.

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 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

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, 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).

IV. CONCLUSÃO

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

Brasília (DF), 21 de julho de 2014.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República

RJMB/WS/PC-Par.PGR/WS/1.810/2014