



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.312/RS

RELATOR: MINISTRO ROBERTO BARROSO
REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES
EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO (CONTEE)
ADVOGADO: JOSÉ GERALDO DE SANTANA OLIVEIRA
INTERESSADO: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL

PARECER SFCONST/PGR Nº 88300/2020

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI 15.433/2019, DO RIO GRANDE DO SUL. DISCIPLINA DO CORTE ETÁRIO PARA O INGRESSO NO ENSINO FUNDAMENTAL. CONTRARIEDADE A NORMAS GERAIS EDITADAS PELA UNIÃO SOBRE A MATÉRIA. ART. 32 DA LEI 9.394/1996 (LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL). REGULAMENTAÇÃO PELA PORTARIA 1.035/2018, DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, E PELA RESOLUÇÃO 2/2018, DA CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA (CEB), DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). CAMPO LEGISLATIVO RESERVADO AO ENTE CENTRAL DA FEDERAÇÃO. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 22, XXIV, E 24, IX, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. Contraria normas gerais editadas pela União em tema de diretrizes e bases da educação nacional (Constituição Federal, arts. 22, XXIV, e 24, IX, § 1º) lei estadual que estabeleça idade de corte para ingresso no ensino fundamental.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Parecer pela concessão da medida cautelar e, em definitivo, pela procedência do pedido.

Excelentíssimo Senhor Ministro Roberto Barroso,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE), em face do art. 2º da Lei 15.433, de 27.12.2019, do Estado do Rio Grande do Sul, que “*dispõe sobre a idade de ingresso no sistema de ensino, no tempo certo, segundo a capacidade de cada um*”.

Eis o teor da norma:

Art. 2º O ingresso no primeiro ano do ensino fundamental respeitará a individualidade e a capacidade de cada um e dar-se-á para crianças com:

I – idade de 6 (seis) anos completos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula;

II – idade de 6 (seis) anos completos entre 1º de abril e 31 de maio do ano em que ocorrer a matrícula, egressas da educação infantil, salvo se alternativamente houver:

a) manifestação expressa dos pais ou responsáveis no sentido de que entendem que a criança ainda não tem a maturidade física, psicológica, intelectual e social necessárias ao primeiro ano, devendo permanecer na educação infantil;

b) manifestação justificada de profissional técnico no sentido de que entende que a criança ainda não tem a maturidade física, psicológica, intelectual e social necessárias ao primeiro ano, devendo permanecer na educação infantil;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

III – idade de 6 (seis) anos completos entre 1º de junho e 31 de dezembro do ano em que ocorrer a matrícula, egressas da educação infantil, desde que haja cumulativamente:

a) manifestação expressa dos pais ou responsáveis no sentido de que entendem que a criança tem a maturidade física, psicológica, intelectual e social necessárias ao primeiro ano;

b) manifestação justificada por equipe multidisciplinar no sentido de que entende que a criança tem a maturidade física, psicológica, intelectual e social necessárias ao primeiro ano.

A autora sustenta usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, conferida pelo art. 22, XXIV, da Constituição Federal.

Adotou-se o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999 (peça 12).

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul acostou informações sobre o processo legislativo e sustentou a constitucionalidade da lei, que teria sido editada a partir da competência suplementar estadual para legislar sobre educação e ensino, conferida pelo art. 24, IX, da CF (peça 17).

O Governador do Estado também defendeu a constitucionalidade da norma atacada, que visou a ampliar o acesso à educação, sem contrariar preceitos gerais fixados pela União na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (peça 21).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Eis, em síntese, o relatório.

Ao dispor sobre o pacto federativo, a Constituição Federal de 1988 outorgou privativamente à União a edição de leis sobre diretrizes e bases da educação nacional e inseriu na competência concorrente a legislação referente a educação e ensino. É o que estabelecem os arts. 22, XXIV, e 24, XI, da CF:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXIV – diretrizes e bases da educação nacional;

(...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

IX – educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (...).

José Afonso da Silva explica que a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional confunde-se com a competência desse mesmo ente para legislar sobre normas gerais de educação e ensino:

(...) a Constituição foi, às vezes, redundante. Por exemplo, no art. 22, XXIV, dá como privativo da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, enquanto no art. 24, IX, c/c o § 1º, declara caber-lhe legislar sobre normas gerais de educação. Não há nisso incoerência, como pode parecer. Legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e legislar sobre normas gerais de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

educação somam, no fundo, a mesma coisa. A tradição arrastou os educadores da Constituinte a manter a regra que vem de 1946, que dava competência à União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; mas também não poderiam deixar de incluir na competência concorrente legislar sobre educação, situação em que a União só tem poderes para fixar normas gerais.¹

A Emenda Constitucional 59/2009 ampliou o dever constitucional do Estado relativamente à educação, promovendo alterações relevantes no que se refere à concretização do direito fundamental. Dentre essas, destaca-se a nova redação do art. 208 da CF:

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; (...).

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, a alcançar crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos de idade. O tempo total de ensino obrigatório aumentou,

¹ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 280.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

uma vez que a redação anterior apenas estipulava como indispensável o ensino fundamental.

Todavia, não definiu o texto constitucional o conceito de educação básica, tampouco cuidou de estabelecer a idade em que há de se iniciar 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 Federal, dispor a esse respeito.

No exercício de sua competência legislativa, a União promulgou a Lei 9.394, de 20.12.1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN), que estruturou 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 6.2.1996, a sua duração foi fixada em 9 anos, com início aos 6 anos de idade:

Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

(...)

II – a classificação em qualquer série ou etapa, exceto a primeira do ensino fundamental, pode ser feita:

- a) por promoção, para alunos que cursaram, com aproveitamento, a série ou fase anterior, na própria escola;*
- b) por transferência, para candidatos procedentes de outras escolas;*
- c) independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação feita pela escola, que defina o grau de desenvolvimento e experiência*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

do candidato e permita sua inscrição na série ou etapa adequada, conforme regulamentação do respectivo sistema de ensino;

(...)

Seção III

Do Ensino Fundamental

Art. 32. 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, mediante: (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006)

I – o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

II – a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

III – o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;

IV – o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

A validade de tais disposições foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal em 1º.8.2018, no julgamento conjunto da ADPF 292/DF (Rel. Min. Luiz Fux, pendente de publicação) e da ADC 17/DF (Red. para o acórdão Min. Roberto Barroso, pendente de publicação). Na ocasião, assentou a Corte a tese de que *“é constitucional exigência de 6 (seis) anos de idade para o ingresso no ensino fundamental, cabendo ao Ministério da Educação a definição do momento em que o aluno deverá preencher o critério etário”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em regulamentação à disciplina da LDBEN, o Ministério da Educação (MEC) e a Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) operacionalizaram a matrícula inicial de crianças na educação infantil e no ensino fundamental, fixando a data de verificação do respectivo corte etário, nos seguintes termos:

Resolução CNE/CEB 2/2018

Art. 1º A presente Resolução reafirma e consolida a regulamentação do corte etário para matrícula de crianças na pré-escola e no Ensino Fundamental, respectivamente, aos 4 (quatro) e aos 6 (seis) anos de idade, a ser observado na organização curricular dos sistemas de ensino e de suas unidades escolares.

Art. 2º A data de corte etário vigente em todo o território nacional, para todas as redes e instituições de ensino, públicas e privadas, para matrícula inicial na Educação Infantil aos 4 (quatro) anos de idade, e no Ensino Fundamental aos 6 (seis) anos de idade, é aquela definida pelas Diretrizes Curriculares Nacionais, ou seja, respectivamente, aos 4 (quatro) e aos 6 (seis) anos completos ou a completar até 31 de março do ano em que se realiza a matrícula.

Portaria MEC 1.035/2018

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, e tendo em vista o art. 2º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, e conforme consta do Processo nº 23001.000690/2018-20, resolve:

Art. 1º Fica homologado o Parecer CNE/CEB nº 2/2018, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, aprovado na sessão de 13 de setembro de 2018, que assim determinou:

1. A data de corte etário vigente em todo o território nacional, para todas as redes e instituições de ensino, públicas e privadas, para matrícula inicial na Educação Infantil aos 4 (quatro) anos de idade, e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

no Ensino Fundamental aos 6 (seis) anos de idade, é aquela definida pelas Diretrizes Curriculares Nacionais, ou seja, respectivamente, aos 4 (quatro) e aos 6 (seis) anos completos ou a completar até 31 de março do ano em que se realiza a matrícula.

Ao estabelecer o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula como a data-limite para a aferição do critério etário de admissão no ensino fundamental, exerceu a União a sua competência legislativa, dentro do campo delimitado pelos arts. 22, XXIV, e 24, IX, § 1º, da Constituição Federal.

Por conseguinte, há de se reconhecer a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 15.433/2019, do Estado do Rio Grande do Sul.

O perigo na demora processual, pressuposto para deferimento da medida cautelar, foi demonstrado pela autora na petição inicial (p. 9):

A aplicação imediata da Lei impugnada, além das questões já citadas anteriormente, ainda traz prejuízos já elencados, igualmente os acarreta, posto que os critérios de ingresso, nela estabelecidos atingem em cheio a educação infantil, uma vez que permite a supressão de um ano, dos dois obrigatórios na pré-escola, afetando o desenvolvimento das crianças, em irreversível prejuízo da primeira infância, ao antecipar o processo de escolarização, de responsabilidade exclusiva do ensino fundamental, que deve iniciar-se tão somente aos 6 (seis) anos completos.

Há de se mencionar, também, que mantenedoras e escolas de todo o Estado do Rio Grande do Sul passaram a questionar os órgãos normativos dos sistemas estaduais de ensino, Conselho Estadual e conselhos municipais de educação, acerca da aplicabilidade da lei ora



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

impugnada, para o ano de 2020; o que modificaria significativamente o processo de matrícula em andamento e de rematrículas, finalizado ainda no ano 2019; bem assim a formação de turmas, que demanda espaços físicos, recursos pedagógicos e humanos.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo deferimento da medida cautelar e, em definitivo, pela procedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO