

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica		UF: DF
ASSUNTO: Diretrizes Operacionais complementares para a matrícula inicial de crianças na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, respectivamente, aos quatro e aos seis anos de idade.		
RELATORES: Alessio Costa Lima e Antonio Cesar Russi Callegari		
PROCESSO Nº: 23001.000690/2018-20		
PARECER CNE/CEB Nº: 2/2018	COLEGIADO: CEB	APROVADO EM: 13/9/2018

I – RELATÓRIO

1. Propósito deste Parecer

A Câmara de Educação Básica, por meio da Indicação CNE/CEB nº 1/2018, de 9 de agosto de 2018, considerou a necessidade de produzir Diretrizes Operacionais complementares para a matrícula inicial de crianças na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, reafirmando os dispositivos normativos vigentes e orientando os sistemas de ensino e suas respectivas escolas especialmente quanto aos procedimentos de alinhamento à norma nacional daqueles que vinham adotando critérios divergentes.

Desse modo, a finalidade deste Parecer é consolidar, aprofundar e confirmar o entendimento das normas definidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), especificamente as Diretrizes Curriculares e Operacionais Nacionais orientadoras da implantação e do desenvolvimento de atividades educacionais em relação à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental de 9 anos.

Essa consolidação é particularmente importante diante da recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que julgou constitucional a matrícula de crianças no ensino fundamental aos seis anos de idade e reconheceu a competência do Ministério da Educação e seu órgão normativo, o CNE, para a definição do momento de efetivação das matrículas. A decisão do STF implicará no realinhamento de conduta de escolas, redes e sistemas de ensino que, baseados em entendimentos diversos, vinham realizando matrículas de crianças adotando critérios de “data de corte etário” em desacordo com as normas nacionais. Para esses casos, o presente Parecer indicará os procedimentos a serem adotados no sentido de preservar os direitos e a integridade dos percursos educacionais das crianças.

2. Sobre a legislação

A Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), em sua versão original, caracterizava, no seu art. 32, “o Ensino Fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública”. Nas Disposições Transitórias da mesma Lei, no *caput* do art. 87 e seu inciso I, definia que “cada Município, e supletivamente o Estado e a União, deverá matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos, no Ensino Fundamental”.

A norma da LDB, obedecendo ao mandato constitucional, definia claramente a obrigação do Estado, em termos de garantia da matrícula no Ensino Fundamental de 8 anos a todos os educandos, a partir dos 7 anos de idade. A matrícula a partir dos 6 anos de idade era

facultativa, caso os sistemas e os estabelecimentos de ensino tivessem condições para tanto. O acesso ao Ensino Fundamental obrigatório, este sim, nos termos do art. 5º da mesma LDB, sempre foi caracterizado como um “direito público subjetivo”, atendendo ao mandato do § 1º do art. 208 da Constituição Federal. Por isso mesmo, de acordo com o § 1º e inciso I do mesmo art. 5º da LDB “compete aos Estados e Municípios, em regime de colaboração e com a assistência da União, recensear a população em idade escolar para o Ensino Fundamental e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso”. Na sequência, o inciso II do mesmo artigo registra a competência de “fazer-lhes a chamada pública” e o inciso III, a de “zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola”.

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2008, a oferta da Educação Básica tornou-se obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade, inclusive para quem não concluiu essas etapas de ensino na chamada “idade própria”. Antes da aprovação dessa Emenda Constitucional, entretanto, a Lei nº 11.114/2005 já havia alterado a redação do art. 32 da LDB, tornando o Ensino Fundamental “obrigatório e gratuito na escola pública, a partir dos seis anos de idade”. Nova redação dada ao mesmo artigo pela Lei nº 11.274/2006 caracteriza “o Ensino Fundamental obrigatório, com duração de 9 anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos seis anos de idade”. Por sua vez, alterações promovidas no art. 87 da LDB, inicialmente pela Lei nº 11.114/2005 e, posteriormente, pelas Leis nº 11.274/2006 e nº 11.330/2006, definem simplesmente que “o Distrito Federal, cada Estado e Município e, supletivamente, a União, devem matricular todos os educandos, a partir dos seis anos de idade, no Ensino Fundamental”, isto é, no Ensino Fundamental de 9 anos.

Em relação às normas constitucionais para a Educação Infantil, de acordo com a Emenda Constitucional nº 14/96, que alterou o § 2º do art. 211 da Constituição Federal, “os Municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil”. De acordo com a Emenda constitucional nº 53/2006, que alterou o inciso IV do art. 208 da Constituição Federal, é dever do Estado garantir a “Educação Infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade”. Finalmente, a Emenda Constitucional nº 59/2009, ao alterar o inciso I do art. 208 da Constituição Federal, define que é dever do Estado garantir a “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”. Essa nova redação dada ao art. 208 da Constituição, portanto, ampliou significativamente o âmbito do “direito público subjetivo”, no que diz respeito ao “acesso ao ensino obrigatório e gratuito”, da forma como ficou definido no § 1º do referido art. 208 da Constituição Federal.

3. Histórico da ação normativa do Conselho Nacional de Educação sobre a matéria

A Câmara de Educação Básica, na qualidade de órgão normativo da estrutura educacional brasileira, definido pelo § 1º do art. 9º da LDB, criado como tal pela Lei nº 9.131/95, imediatamente após a promulgação das referidas Leis nº 11.114/2005, nº 11.274/2006 e nº 11.330/2006, definiu as primeiras orientações curriculares para os sistemas e estabelecimentos de ensino, objetivando a organização da oferta do novo Ensino Fundamental de 9 anos e seus consequentes reflexos na organização da oferta da Educação Infantil, especialmente na sua etapa de pré-escola. Assim, foram emitidos os Pareceres CNE/CEB nº 6/2005 e nº 39/2006, bem como a Resolução CNE/CEB nº 3/2005. Esses atos normativos foram definidos em cumprimento dos mandamentos legais da Lei nº 9.131/95, bem como do § 1º do art. 8º da LDB, que atribui à União a incumbência de “coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação as demais instâncias educacionais”, bem como em relação ao art. 90 da mesma Lei, o qual define que “as questões suscitadas na transição entre o regime anterior e o que se institui nesta Lei serão resolvidas pelo Conselho Nacional de Educação ou, mediante delegação deste, pelos órgãos normativos dos sistemas de ensino, (...)”.

A Lei nº 9.131/95 atribui claramente à sua Câmara de Educação Básica, na alínea “c” do § 1º do seu art. 9º, a incumbência de “deliberar sobre as Diretrizes Curriculares propostas pelo Ministério da Educação”, na condição de órgão normativo da estrutura educacional, cumprindo a tarefa de “coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa”, conforme o § 1º do art. 8º da LDB. Cumprindo esse mandamento legal, presente em sua Lei de criação e na LDB, esta Câmara de Educação Básica reformulou o conjunto original de Diretrizes Curriculares Nacionais definidas entre os anos de 1998 e 2000 para a Educação Infantil e para o Ensino Fundamental, elaborando novas Diretrizes Curriculares e Operacionais Nacionais, tanto para a Educação Infantil, quanto para o Ensino Fundamental de 9 anos.

A Câmara de Educação Básica, entretanto, considerando que o inciso IV do art. 9º da LDB define que a União “incumbir-se-á de estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum”, definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais após muito estudo e debate com os órgãos técnicos do Ministério da Educação e as instâncias normativas e gestoras dos sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, representados pelo Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE) e pela União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (UNCME), bem como pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED).

Nesse sentido, tanto as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Parecer CNE/CEB nº 20/2009 e Resolução CNE/CEB nº 5/2009), quanto as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 anos (Parecer CNE/CEB nº 11/2010 e Resolução CNE/CEB nº 7/2010) foram precedidas de inúmeras audiências públicas nacionais. Outro fato relevante refere-se à participação do Brasil, por meio do Conselho Nacional de Educação, nas reuniões do MERCOSUL Educacional, no momento em que foram definidas as tabelas de equivalência de estudos da Educação Básica entre os diversos países membros e associados do MERCOSUL, para facilitar o trânsito de alunos entre esses países, em especial nas regiões de fronteira. Nesse particular, no que se refere à matrícula inicial na pré-escola e no Ensino Fundamental, respectivamente, aos 4 anos e aos 6 anos de idade, constatou-se que praticamente todos os países envolvidos adotavam o dia 31 de março ou a data de início do ano letivo anual como a data de referência para a finalização do processo de matrículas iniciais, especialmente no Ensino Fundamental ou similar. Com essa constatação, adotar o dia 31 de março do ano em que a criança completasse quatro anos de idade para marcar o seu ingresso na pré-escola, bem como definir a mesma data final aos seis anos de idade para a matrícula inicial de alunos no Ensino Fundamental de 9 anos no Brasil facilitaria sobremaneira o trânsito de alunos entre os diversos países vizinhos, especialmente daqueles países membros e associados do MERCOSUL.

Ademais, mesmo que em Diretrizes anteriores houvesse o entendimento de que a idade a ser considerada para a matrícula fosse aquela completa ou a completar até o início do ano letivo e, como no Brasil não existe uma data “única” nacional para o início do ano letivo – haja vista as diferenças regionais de natureza climáticas, culturais, econômicas e sociais, devido a sua dimensão continental – assim, a definição da data de 31 de março também representaria um período de flexibilização da data requerida para matrícula, de maneira a considerar as diferentes datas praticadas pelos sistemas de ensino, permitindo a integração e a harmonização entre os mesmos, possibilitando o trânsito de alunos, sem contudo comprometer o cumprimento da carga horária mínima anual, bem como o desenvolvimento dos estudantes.

Respeitando-se os ritmos com que as novas Diretrizes Curriculares Nacionais foram sendo implementadas em todas as Unidades da Federação e seus Municípios, o Conselho Nacional de Educação definiu Diretrizes Operacionais Nacionais para a implantação do

Ensino Fundamental de 9 anos pela Resolução CNE/CEB nº 1/2010, com base no Parecer CNE/CEB nº 22/2009. Posteriormente, atendendo a solicitações formuladas por alguns sistemas de ensino que encaminharam consultas específicas, novas Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil foram definidas, ampliando o prazo de transição anteriormente estabelecido por força da Resolução CNE/CEB nº 6/2010, com base no Parecer CNE/CEB nº 12/2010. Essas novas Diretrizes Operacionais foram elaboradas especialmente para ajustar o compasso existente entre as matrículas iniciais ocorridas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental de 9 anos.

4. Análise de mérito quanto ao corte etário para matrícula inicial de educandos na pré-escola e no Ensino Fundamental de 9 anos

Com a aprovação desse conjunto de Pareceres e Resoluções definindo Diretrizes Curriculares e Operacionais Nacionais, consolidou-se a definição de um marco regulatório nacional que orientasse satisfatoriamente os sistemas e estabelecimentos de ensino brasileiros na implantação do Ensino Fundamental de 9 anos, solidificando-se o regime de colaboração entre todos os entes federados, nos termos da Constituição Federal e da LDB. Com isso, as famílias, as escolas, as redes e os sistemas de ensino, em sua expressiva maioria, já se organizaram, respeitando o novo marco regulatório.

Por isso, a Câmara de Educação Básica entendeu que seria um enorme desserviço à educação brasileira permitir a existência de um quadro de desalinhamento e de desorganização institucional.

Admitir um retrocesso neste particular, representaria uma verdadeira afronta, especialmente à grande maioria das redes de ensino brasileiras que, efetivamente, estão desenvolvendo um enorme esforço para garantir o pleno cumprimento do direito público universal e obrigatório das crianças.

O descumprimento das normativas do CNE restringe-se a um grupo pequeno de pais ou responsáveis que insistem em querer adiantar etapas do processo de escolarização, desconhecendo os prejuízos que podem ser causados ao desenvolvimento da criança. Para a Câmara da Educação Básica, sempre esteve muito clara a importância da real garantia à criança do seu direito de ser criança e de ser escolarizada na idade correta. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Educação tem perfilhado caminho coerente, desde a aprovação do Parecer CNE/CEB nº 4/2008, o qual reafirma, entre outros, os seguintes princípios:

O Ensino Fundamental ampliado para 9 anos de duração é um novo Ensino Fundamental, que exige um projeto político-pedagógico próprio, para ser desenvolvido em cada escola. O Ensino Fundamental de 9 anos, de matrícula obrigatória para crianças a partir dos seis anos – completos ou a completar até o início do ano letivo – deverá ser adotado por todos os sistemas de ensino, até o ano letivo de 2010, o que significa dizer que deverá estar planejado e organizado até 2009, para que ocorra sua implementação no ano seguinte. A organização do Ensino Fundamental com 9 anos de duração supõe, por sua vez, a reorganização da Educação Infantil, particularmente da Pré-Escola, destinada, agora, a crianças de 4 e 5 anos de idade, devendo ter assegurada a sua própria identidade. O antigo terceiro período da Pré-Escola não pode se confundir com o primeiro ano do Ensino Fundamental, pois esse primeiro ano é agora parte integrante de um ciclo de três anos de duração, que poderíamos denominar de “ciclo da infância”. (...). Os três anos iniciais são importantes para a qualidade da Educação Básica. Voltados à alfabetização e ao letramento, é necessário que a ação pedagógica assegure, nesse período, o desenvolvimento das diversas expressões e o aprendizado das áreas de conhecimento estabelecidas nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental. Dessa forma, entende-se que a alfabetização dar-se-á nos três anos

iniciais do Ensino Fundamental. A avaliação, tanto no primeiro ano do Ensino Fundamental, com as crianças de seis anos de idade, quanto no segundo e no terceiro anos, com as crianças de sete e oito anos de idade, tem de observar alguns princípios essenciais. A avaliação tem de assumir forma processual, participativa, formativa, cumulativa e diagnóstica e, portanto, redimensionadora da ação pedagógica. A avaliação nesses três anos iniciais não pode repetir a prática tradicional limitada a avaliar apenas os resultados finais traduzidos em notas ou conceitos. A avaliação, nesse bloco ou ciclo, não pode ser adotada como mera verificação de conhecimentos visando ao caráter classificatório. É indispensável a elaboração de instrumentos e procedimentos de observação, de acompanhamento contínuo, de registro e de reflexão permanente sobre o processo de ensino e de aprendizagem. A avaliação, nesse período, constituir-se-á, também, em um momento necessário à construção de conhecimentos pelas crianças no processo de alfabetização.

Nesse contexto, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, definidas pela Resolução CNE/CEB nº 5/2009, estabelecem que suas propostas pedagógicas devem “considerar que a criança, centro do planejamento curricular, é sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura”. A citada Resolução define que a Educação Infantil, etapa inicial da Educação Básica, é concluída na pré-escola, com matrícula aos 4 e aos 5 anos de idade, devendo ser matriculadas no Ensino Fundamental de 9 anos as crianças que completarem 6 anos de idade até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula. Quem completar 6 anos de idade após essa data, continuará tendo a sua matrícula garantida na pré-escola, já que o período da Educação Básica obrigatória e gratuita tem início aos 4 anos de idade, na etapa da pré-escola, até os 5 anos de idade, nos termos do inciso IV do art. 208 da Constituição Federal. Para tanto, inclusive, a Resolução CNE/CEB nº 5/2009 determina que, na transição para o Ensino Fundamental, a proposta pedagógica da pré-escola, deve prever formas para garantir a continuidade no processo de aprendizagem e desenvolvimento das crianças, respeitando as especificidades etárias, sem antecipação de conteúdos que serão trabalhados especificamente no Ensino Fundamental.

No mesmo sentido, as Diretrizes Curriculares para o Ensino Fundamental “obrigatório com duração de 9 anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 anos de idade”, foram definidas pela Resolução CNE/CEB nº 7/2010, com o objetivo de orientar os sistemas e estabelecimentos de Ensino Fundamental para o desenvolvimento do educando, assegurando-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecendo-lhe os meios necessários para progredir no trabalho e em estudos posteriores, mediante os seguintes objetivos previstos para esta etapa da escolarização pelo artigo 32 da LDB: “desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, das artes, da tecnologia e dos valores em que se fundamenta a sociedade; aquisição de conhecimentos e habilidades, e a formação de atitudes e valores como instrumentos para uma visão crítica do mundo; o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social”.

Ainda em relação à matrícula inicial nessa importante etapa da Educação Básica, as referidas Diretrizes Curriculares Nacionais determinam que ela deverá ser efetivada apenas para crianças que completarem 6 anos de idade até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula no Ensino Fundamental. Aquelas que completarem 6 anos após essa data, serão matriculadas na Educação Infantil, na etapa da pré-escola, tal como já foi orientado pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

As Diretrizes Operacionais, definidas pelas Resoluções CNE/CEB nº 1/2010 e nº 6/2010, reafirmam a mesma orientação da Resolução CNE/CEB nº 5/2009, para a Educação Infantil, e da Resolução CNE/CEB nº 7/2010, para o Ensino Fundamental de 9 anos.

É oportuno destacar, ainda, que todos esses atos normativos da Câmara de Educação de Básica sempre mantiveram absoluta coerência em relação às definições quanto a essa matéria. Desde o início dessas definições, ainda em 2006, o Conselho Nacional de Educação já orientava os sistemas e estabelecimentos de ensino para a matrícula no início do ano letivo, objetivando garantir o cumprimento do mínimo da carga horária de 800 horas, distribuídas em 200 dias letivos, conforme definido no inciso I do art. 24 da LDB. Esse conjunto normativo culminou com a definição de Resoluções que fixaram, nos termos legais, Diretrizes Curriculares Nacionais, estabelecendo, coerentemente, a data de corte do dia 31 de março do ano em que o educando realiza sua matrícula inicial com 4 anos na pré-escola ou com 6 anos no Ensino Fundamental.

Essas decisões foram tomadas pela Câmara de Educação Básica, considerando todas as orientações anteriores, desde 2005 e 2006, referentes ao “início do ano letivo”, cuja expressão soa tão clara para a Câmara e, no entanto, acabaram não recebendo tratamento equânime por parte de todos os sistemas e estabelecimentos de ensino, o que resultou em judicialização. Houve quem interpretasse a expressão utilizada pela Câmara de Educação Básica de uma forma excessivamente extensa, considerando como “início de ano letivo” todo o primeiro semestre do ano, até o final de junho. Também houve quem encontrasse para essa expressão um sentido ainda mais lato, estendendo esse limite para o início de agosto ou, ainda mais, contrariando frontalmente os mandamentos da Constituição Federal e da LDB.

A matéria acabou sendo objeto de recurso especial da União junto ao Superior Tribunal de Justiça, contra um Acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região em Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal de Pernambuco, que solicitara a condenação da União a “proceder à reavaliação dos critérios de classificação dos alunos do Ensino Fundamental, garantindo, também, o acesso de crianças com seis anos incompletos, que comprovem sua capacidade intelectual por meio de avaliação psicopedagógica, revogando, com isso, as disposições contidas nas Resoluções nº 1, de 14/01/2010 e nº 6, de 20/10/2010, e demais atos posteriores que reproduziram a mesma ilegalidade, editados pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação”.

Entretanto, o voto decisivo relatado pelo Ministro Sérgio Kukina e acolhido por unanimidade no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, foi proferido no sentido de que “no caso, não se vislumbram traços de ilegalidade, abusividade ou ilegitimidade no conteúdo das Resoluções CNE/CEB nº 1, de 14/01/2010 e nº 6, de 20/10/2010, as quais não ocasionam abalo ao direito de acesso à educação fundamental pelas crianças em idade própria”.

Assim, a decisão unânime adotada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), pelo voto do Ministro Sérgio Kukina, é muito clara:

- 1. As Resoluções nº 1/2010 e nº 6/2010, ambas emanadas da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB), ao estabelecerem corte etário para ingresso de crianças na primeira série do ensino fundamental (6 anos completos até 31 de março do correspondente ano letivo), não incorreram em contexto de ilegalidade, encontrando, ao invés, respaldo na conjugada exegese dos artigos 29 e 32 da Lei nº 9.394/96 (LDB).*
- 2. Não é dado ao Judiciário, como pretendido na ação civil pública movida pelo Parquet, substituir-se às autoridades públicas de educação para fixar ou suprimir requisitos para o ingresso de crianças no ensino fundamental, quando os atos normativos de regência não revelem traços de ilegalidade, abusividade ou ilegitimidade.*
- 3. Recurso especial da União provido, restando prejudicado aquele interposto pelo Ministério Público Federal.*

Na mesma linha, o Ministro Sérgio Kukina proferiu decisão pela qual acolheu o REsp nº 1.525.755 – CE (2015/00773523-8), reiterando o entendimento explicitado no julgamento do supramencionado REsp 1.412.704 – PE, no sentido de que, conforme defende a União, o critério cronológico adotado pelas autoridades educacionais federais não se revela aleatório, tendo sido precedido de diversas audiências públicas nacionais para definição do corte etário, não se vislumbrando traços de ilegalidade, abusividade ou ilegitimidade no conteúdo das Resoluções CNE/CEB nº 1/2010 e nº 6/2010, as quais não ocasionam abalo ao direito de acesso à educação fundamental pelas crianças em idade própria.

A Câmara de Educação Básica ainda foi assessorada por estudos específicos sobre o conhecimento da psicologia do desenvolvimento infantil, os quais permitem afirmar que as características físicas, psicológicas e sociais da criança interferem diretamente na adequação entre a pedagogia da infância praticada na Educação Infantil e a pedagogia do Ensino Fundamental. Existem ciclos de desenvolvimento e aprendizagem que não apenas orientam a definição do corte etário para a entrada em um determinado nível da educação, mas também a organização dos conteúdos, das atividades, dos tempos e dos materiais em cada um desses níveis. Tais estudos também indicam que os desafios propostos para cada criança devem respeitar as características e especificidades de cada idade. Aos 5 anos, uma criança ainda tem muito mais o foco no brincar, requerendo muito mais liberdade e espontaneidade do que no ambiente de uma sala de aula do Ensino Fundamental. Esses fundamentos dos grandes estudiosos da psicologia da infância indicam que antecipar a exigência de capacidades cognitivas que só se evidenciam entre 6 e 7 anos, em vez de ajudar, prejudicam a aprendizagem, gerando resultados menos eficientes na qualidade da ação escolar, além de provocar desinteresse e gerar ansiedade na criança.

O Conselho Federal de Psicologia, em parecer sobre o tema, assim se manifestou:

(...)

No caso da criança de 5 anos de idade, há que se considerar que sua matrícula na Educação Infantil seguiu e segue, historicamente, concepções de desenvolvimento fundadas em uma tradição consolidada da Psicologia do Desenvolvimento, quer seja, de que há diferenças psicológicas significativas entre as crianças até 5/6 anos de idade e as crianças em idades mais avançadas.

(...)

...o Conselho Federal de Psicologia, consultada a Comissão de Educação do CFP, posiciona-se de forma favorável ao corte etário e de forma desfavorável à condicionalidade da avaliação psicológica para a matrícula de crianças fora do corte etário para o Ensino Fundamental e a Educação Infantil.

Além de estudos técnicos sobre a matéria, a Câmara de Educação Básica também se valeu de trabalhos de assessoria de natureza jurídica, em especial, estudos sobre os crescentes processos de judicialização de temas tratados em Pareceres e Resoluções da Câmara de Educação Básica e pelo Plano Nacional de Educação, incluindo temas relativos à matrícula de crianças em creches e pré-escola pelas redes municipais de educação; idade de corte para matrícula inicial na pré-escola; idade de corte para matrícula inicial no Ensino Fundamental, entre outros.

Tais estudos ajudaram na orientação segura que diz respeito às ações adotadas pelo Conselho Nacional de Educação em relação ao Poder Judiciário.

Cumprе salientar que a temática do corte etário alcançou, inclusive, o Supremo Tribunal Federal, a partir da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 17 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 292.

A ADC nº 17, de relatoria do Ministro Edson Fachin, foi ajuizada pelo Governador do Estado de Mato Grosso do Sul e tem o objetivo de ver declarados constitucionais os arts. 24, II, 31 e 32, *caput*, da Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

O requerente sustentou, em síntese, que *o critério de idade é reconhecido como adequado para a organização da vida escolar; não se revela discriminatório, pois atinge indistintamente todos aqueles que se encontram na mesma situação objetiva (ou seja, respeita o princípio da isonomia); e, por fim, se coaduna com o sistema constitucional de exercício de direitos e liberdades*. Outrossim, alegou que o constituinte colocou o tema sob reserva legal, ante à necessidade de edição de lei nacional acerca das diretrizes e bases da educação, o que, por consequência, não veda a possibilidade de eventual limitação ao direito ao acesso e à progressão no sistema de ensino, desde que essa previsão legal condicionante se mostre razoável, como o é no caso.

Por seu turno, a ADPF nº 292, de relatoria do Ministro Luiz Fux, foi ajuizada pela Procuradora-Geral da República e discute os arts. 2º e 3º da Resolução CNE/CEB nº 1/2010, bem como os artigos 2º, 3º e 4º da Resolução CNE/CEB nº 6/2010.

Nessa ação, tem-se que o requerente alegou que as Resoluções impugnadas ofendem os comandos constitucionais que asseguram a acessibilidade à Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, da acessibilidade à Educação Infantil em creche e pré-escola às crianças até 5 anos de idade e da isonomia no acesso à educação.

Convém sobrelevar que, muito embora a ADPF nº 292 tenha sido proposta pelo Ministério Público Federal, o Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, juntou aos autos desse processo judicial, em julho de 2014, um parecer em que opina pela improcedência do pedido, tendo em vista que:

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.

(...)

Devido à transformação no regime educacional operada pela Constituição da República e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, tornou-se necessária 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 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 da Educação Básica, nas suas três etapas.

(...)

A fixação da data de 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula como marco etário para a 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, garantir-se-lhe-á acesso à pré-escola (art. 30, II, da LDB).

Com respeito 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).

Destaca-se que a atual Procuradora Geral da República, Raquel Dodge, em sustentação oral na sessão de julgamento do dia 24 de maio de 2018, acompanhou o Parecer de Rodrigo Janot.

No que toca à deliberação acerca da ADC nº 17 e da ADPF nº 292, tem-se que esta ocorreu de maneira conjunta, iniciou-se na sessão de julgamento do dia 27 de setembro de 2017 e se estendeu por mais três sessões (24/5/2018, 30/5/2018, e 1º/8/2018). É que, dada a complexidade da matéria, o Ministro Luís Roberto Barroso e o Ministro Marco Aurélio Mello optaram por pedir vista dos autos para, a partir de uma análise mais aprofundada da questão, proferirem seus votos com mais segurança.

No dia 1º de agosto de 2018, a Suprema Corte concluiu o julgamento conjunto da ADC nº 17 e da ADPF nº 292, decidindo, por maioria e nos termos do voto do Ministro Roberto Barroso, que redigirá o acórdão, no sentido de declarar a constitucionalidade dos dispositivos impugnados, quais sejam os arts. 24, II, 31 e 32, *caput*, da Lei nº 9.394/96, os arts. 2º e 3º da Resolução CNE/CEB nº 1/2010, bem como os arts. 2º, 3º e 4º da Resolução CNE/CEB nº 6/2010, e fixar a seguinte tese de julgamento: “É constitucional a 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”.

A constitucionalidade da fixação da data limite de 31 de março para que estejam completas as idades mínimas de 4 (quatro) e 6 (seis) anos para ingresso, respectivamente, na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, então, firmou-se no Plenário do STF a partir da decisão pela procedência da ADC nº 17, declarando a constitucionalidade dos arts. 24, inciso II, 31 e 32, *caput*, da LDB e assentando que a idade limite (seis anos) deve estar completa até o início do ano letivo, bem como da decisão pela improcedência da ADPF nº 292, sob o entendimento de que as exigências de idade mínima e marco temporal previstas nas resoluções do CNE foram precedidas de ampla participação técnica e social e não violam, portanto, os princípios da isonomia e da proporcionalidade, nem o acesso à educação.

II – VOTO DOS RELATORES

À vista do exposto, nos termos deste Parecer:

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 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.

2. A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, é oferecida em creches e pré-escolas, as quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social, conforme o disposto na Resolução CNE/CEB nº 5/2009.

a) É dever do Estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção.

b) É obrigatória a matrícula na pré-escola, segunda etapa da Educação Infantil e primeira etapa da obrigatoriedade assegurada pelo inciso I do art. 208 da Constituição Federal, de crianças que completam 4 (quatro) anos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula inicial.

c) As crianças que completam 4 (quatro) anos de idade após o dia 31 de março devem ser matriculadas em creches, primeira etapa da Educação Infantil.

d) A frequência na Educação Infantil não é pré-requisito para a matrícula no Ensino Fundamental.

3. O Ensino Fundamental, com duração de 9 (nove) anos, abrange a população na faixa etária dos 6 (seis) aos 14 (quatorze) anos de idade e se estende, também, a todos os que, na idade própria, não tiveram condições de frequentá-lo, nos termos da Resolução CNE/CEB nº 7/2010.

a) É obrigatória a matrícula no Ensino Fundamental de crianças com 6 (seis) anos completos ou a completar até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula, nos termos da Lei e das normas nacionais vigentes.

b) As crianças que completarem 6 (seis) anos após essa data deverão ser matriculadas na Educação Infantil, na etapa da pré-escola.

4. Excepcionalmente, as crianças que, até a data da publicação desta Resolução, já se encontram matriculadas e frequentando instituições educacionais de Educação Infantil (creche ou pré-escola) devem ter a sua progressão assegurada, sem interrupção, mesmo que sua data de nascimento seja posterior ao dia 31 de março, considerando seus direitos de continuidade e prosseguimento sem retenção.

5. As novas matrículas de crianças, tanto na Educação Infantil quanto no Ensino Fundamental, a partir de 2019, serão realizadas considerando a data de corte de 31 de março, estabelecida nas Diretrizes Curriculares Nacionais e reafirmada nesta Resolução.

6. O direito à continuidade do percurso educacional é da criança, independentemente da permanência ou de eventual mudança ou transferência de escola, inclusive para crianças em situação de itinerância.

7. As normatizações vigentes sobre corte etário para matrícula de crianças na pré-escola e no Ensino Fundamental, respectivamente, aos 4 (quatro) e aos 6 (seis) anos de idade, produzidas pelos sistemas de ensino estaduais e municipais, em dissonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais, necessitarão ser revisadas, observando o cumprimento do princípio de respeito à hierarquia legal, a integração e a harmonização entre os sistemas de ensino, fortalecendo o regime de colaboração estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei nº 9.394/96 (LDB).

Brasília (DF), 13 de setembro de 2018.

Conselheiro Alessio Costa Lima – Relator

Conselheiro Antonio Cesar Russi Callegari – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica aprova por unanimidade o voto dos Relatores.

Sala das Sessões, em 13 de setembro de 2018.

Conselheiro Ivan Cláudio Pereira Siqueira – Presidente

Conselheira Nilma Santos Fontanive – Vice-Presidente

PROJETO DE RESOLUÇÃO

Define Diretrizes Operacionais complementares para a matrícula inicial de crianças na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, respectivamente, aos 4 (quatro) e aos 6 (seis) anos de idade.

O Presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, de conformidade com o disposto na alínea “c” do § 1º do artigo 9º da Lei nº 4.024/61, com a redação dada pela Lei nº 9.131/95, no artigo 32 da Lei nº 9.394/96, na Lei nº 11.274/2006, na Resolução CNE/CEB nº 5/2009, na Resolução CNE/CEB nº 7/2010, no Parecer CNE/CEB nº 20/2009, no Parecer CNE/CEB nº 11/2010, e com fundamento no Parecer CNE/CEB nº 2/2018, homologado por Despacho do Senhor Ministro de Estado da Educação, publicado no DOU de / / resolve:

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.

Art. 3º A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, é oferecida em creches e pré-escolas, as quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social, conforme o disposto na Resolução CNE/CEB nº 5/2009.

§ 1º É dever do Estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção.

§ 2º É obrigatória a matrícula na pré-escola, segunda etapa da Educação Infantil e primeira etapa da obrigatoriedade assegurada pelo inciso I do art. 208 da Constituição Federal, de crianças que completam 4 (quatro) anos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula inicial.

§ 3º As crianças que completam 4 (quatro) anos de idade após o dia 31 de março devem ser matriculadas em creches, primeira etapa da Educação Infantil.

§ 4º A frequência na Educação Infantil não é pré-requisito para a matrícula no Ensino Fundamental.

Art. 4º O Ensino Fundamental, com duração de 9 (nove) anos, abrange a população na faixa etária dos 6 (seis) aos 14 (quatorze) anos de idade e se estende, também, a todos os que, na idade própria, não tiveram condições de frequentá-lo, nos termos da Resolução CNE/CEB nº 7/2010.

§ 1º É obrigatória a matrícula no Ensino Fundamental de crianças com 6 (seis) anos completos ou a completar até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula, nos termos da Lei e das normas nacionais vigentes.

§ 2º As crianças que completarem 6 (seis) anos após essa data deverão ser matriculadas na Educação Infantil, na etapa da pré-escola.

Art. 5º Excepcionalmente, as crianças que, até a data da publicação desta Resolução, já se encontram matriculadas e frequentando instituições educacionais de Educação Infantil

(creche ou pré-escola) devem ter a sua progressão assegurada, sem interrupção, mesmo que sua data de nascimento seja posterior ao dia 31 de março, considerando seus direitos de continuidade e prosseguimento sem retenção.

Art. 6º As novas matrículas de crianças, tanto na Educação Infantil quanto no Ensino Fundamental, a partir de 2019, serão realizadas considerando a data de corte de 31 de março, estabelecida nas Diretrizes Curriculares Nacionais e reafirmada nesta Resolução.

Art. 7º O direito à continuidade do percurso educacional é da criança, independentemente da permanência ou de eventual mudança ou transferência de escola, inclusive para crianças em situação de itinerância.

Art. 8º As normatizações vigentes sobre corte etário para matrícula de crianças na pré-escola e no Ensino Fundamental, respectivamente, aos 4 (quatro) e aos 6 (seis) anos de idade, produzidas pelos sistemas de ensino estaduais e municipais, em dissonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais, necessitarão ser revisadas, observando o cumprimento do princípio de respeito à hierarquia legal, a integração e a harmonização entre os sistemas de ensino, fortalecendo o regime de colaboração estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei nº 9.394/96 (LDB).

Art. 9º A presente Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.