

---

CONSELHO PLENO

---

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016



**PARECER CEE/CP Nº 14 /2017**

**A QUESTÃO DO CORTE ETÁRIO**

**HISTÓRICO DO PROCESSO**

11/11/2016: a advocacia setorial da Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Esporte, por lavra da procuradora Hellanny Siqueira Alves Gomes de Andrade, encaminhou à Presidente do CEE-GO Ofício nº 834 da ADSET/SEDUCE para conhecimento e providências. Objeto do ofício é a “concessão de efeito suspensivo ao recurso de apelação interposto no bojo da Ação Civil Pública nº 000582618.2014.4.4.01.3600/MT”, restabelecendo a vigência das Resoluções nº 01/2010 e 06/2010 do CNE/CB. O Ofício era decorrente do Ofício-Circular nº 7/2016/SE/CNE/CNE-MEC que o Ministério da Educação tinha enviado aos 13 de Outubro a todos os Secretários Estaduais de Educação do país, notificando-os do teor da decisão judicial do processo da ACP citada.

16/11/2016: a advocacia setorial da SEDUCE envia Ofício Circular nº 02/2016-ADSET/SEDUCE em que encaminha cópia do Ofício-Circular do MEC aos Subsecretários Regionais “para que comuniquem aos estabelecimentos de ensino público” (fl.28).

21/11/2016: o CEE-GO respondeu à SEDUCE, em duto e bem fundamentado Parecer CEE/CLN nº 2.687/2016, de lavra do nobre Conselheiro Sebastião Donizete de Carvalho (fls.18-26). O Conselheiro, baseando-se na Constituição Estadual de 1989 (Art.160, § 1 e §2), nega competência à advocacia setorial

---

CONSELHO PLENO

---

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

2

da SEDUCE para determinar providências ao CEE-GO, que é “órgão normativo, consultivo e fiscalizador do Sistema Estadual” com “vinculação direta ao Governador”. Cabe, portanto, à Secretaria de Estado da Educação “dar cumprimento às decisões do Conselho Estadual de Educação” (Art.9º, IV da Lei Complementar Estadual nº 26/1998). Sendo a Educação direito público subjetivo (Art.208, § 1º da Constituição Federal), é dever do Estado garantir e efetivar este direito, “não podendo por moto próprio cerceá-lo”. O Parecer termina afirmando que cabe à SEDUCE “divulgar, a partir de agora, a regra estabelecida para o ingresso e matrícula das crianças na Educação Infantil e Ensino Fundamental na Resolução CEE-CP nº 11/2011”.

06/12/2016: a advocacia setorial da SEDUCE, em Parecer nº 027/2016-ADSET/SEDUCE, refere-se ao Parecer do CEE-GO como “peça opinativa” (fl.31); afirma que, após decisão judicial na ACP/MT, as Resoluções do MEC encontram-se restabelecidas nas unidades da federação nas quais não há decisão judicial vigente em sentido contrário; inclui os estabelecimentos privados na obrigação de acatar a decisão; reconhece que as Resoluções do MEC conflitam com a Resolução Estadual e, portanto, encaminha os autos à superior apreciação da Procuradoria-Geral do Estado.

27/12/2016: a Procuradoria Geral do Estado, em Parecer do Procurador Marcelo Marques Siqueira, conclui pela “prevalência da Resolução Nº11/2011 do Conselho Estadual de Educação de Goiás”.

15/03/2017: a advocacia setorial da SEDUCE solicitou novo Parecer ao Procurador-Geral do Estado, Alexandre Eduardo Felipe Tocantins que, aos 15 de março de 2017, concluiu “pela prevalência” das Resoluções do CNE

---

CONSELHO PLENO

---

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

3

“editadas pela Câmara de Educação Básica do CNE na qualidade de órgão normativo da estrutura educacional brasileira (fl.48)...que em nada contribui para a necessária uniformidade do sistema educacional brasileiro a adoção de paradigmas distintos (fl.49)...que a questão deverá ser decidida em breve com contornos definitivos e eficácia *erga omnes* pelo Supremo Tribunal Federal (ADPF 292) (fl 50)”. Termina o Parecer “orientando esta Pasta pela aplicação do marco regulatório adotado pelas Resoluções CNE/CB nº 01/2010 e CNE/CB nº 06/2010” (fl 51).

16/07/2017: a advocacia setorial da SEDUCE envia o Parecer do Procurador-Geral do Estado à SEDUCE, afirmando que “esta Pasta deverá obedecer ao disposto nas referidas Resoluções do Ministério da Educação (fl.52)”. Orienta para que a SEDUCE dê ciência à Superintendência do Ensino Fundamental, à Superintendência Executiva da Educação e às Coordenadorias Regionais de Educação, Cultura e Esporte do estado de Goiás para uniformização dos procedimentos à legislação. Salaria que as referidas providências deverão ser levadas a conhecimento do Conselho Estadual de Educação(fl.52)”.

17/07/2017: a SEDUCE envia ao CEE-GO o despacho nº 2737/2017-GAB/SEDUCE, relatando o *iter* do processo, concluído com o despacho AG nº 000871/2017 da Assessoria de Gabinete da PGE que se declara ciente de que “a questão no âmbito do judiciário deverá ser decidida em breve *erga omnes* pelo Supremo Tribunal Federal. O despacho termina “reiterando orientação já emanada desta Pasta... quanto à prevalência das Resoluções CNE/CB nº 01/2016 e Nº 06/2016”(fl.53/verso).

---

CONSELHO PLENO

---

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

---

**CORTE ETÁRIO: A LEGISLAÇÃO**

Pela insegurança que o conflito de competências entre resoluções do CNE/CB e resolução do CEE-GO traz aos estabelecimentos escolares da rede e pela relevância que a questão apresenta no cenário nacional, vale a pena relembrar o que reza a legislação que rege a matéria.

1961- A legislação nada diz.

1971- A legislação marca o início do ensino fundamental aos 7 (sete) anos de idade.

1988 – CF (Art.208)

- educação infantil: é dever do Estado garantir sua oferta em creche e pré-escola .

FIXA DATA-LIMITE: "... até cinco anos de idade" (Art.208, IV).

- ensino fundamental: sua oferta torna-se obrigatória e gratuita "para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria"

NÃO ESTABELECE QUAL É A IDADE PRÓPRIA.

LEI 9694/96-LDBN:

- Art 29 (Redação dada pela Lei nº 12.796 de 2013): a educação infantil é a "primeira etapa da educação básica".

A EDUCAÇÃO INFANTIL TEM DATA-LIMITE DE OFERTA: "... até 5 ANOS DE IDADE."

- Art.32 (Redação dada pela lei nº 11.274/2006): o ensino fundamental, com duração de 9 anos, é " obrigatório para todos e gratuito na escola pública" .

---

CONSELHO PLENO

---

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

5

A OFERTA DO ENSINO FUNDAMENTAL TEM UMA DATA DE INÍCIO: "...iniciando-se aos 6 anos de idade".

EC nº 53/2006

A Emenda Constitucional muda o Art.7º, inciso XXV da CF: é direito dos trabalhadores "a assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até cinco anos de idade em creches e pré-escolas".

A EDUCAÇÃO INFANTIL TEM DATA DE INÍCIO ("...o nascimento") E DATA LIMITE DE OFERTA ("...até cinco anos de idade"). A redação anterior dizia "...até seis anos".

EC 59/2009

A Emenda Constitucional altera a redação do Art. 208 da CF "Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada a sua oferta gratuita àqueles que não tiveram acesso na idade própria"

A OFERTA DA EDUCAÇÃO BÁSICA TEM DATA DE INÍCIO: (...dos 4 (quatro ) anos de idade...)

Res. CEE/CP nº 11/2011

- *Matrícula na pré-escola na data de aniversário de 4 anos, não importando o período do ano letivo em que ocorra.*
- *Matrícula no ensino fundamental na data de aniversário de 6 anos, não importando o período do ano letivo em que ocorra.*

Res.01/2010 e Res.06/2016 do CNE/CB:

- *Ingresso na pré-escola: 4 anos **completos** até 31 de março*
- *Ingresso no ensino fundamental: 6 anos **completos** até 31 de março*  
*Se completar no ano após esta data, volta na pré-escola.*

## CONSELHO PLENO

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

6

- **Excepcionalidade** (*acesso ao ensino fundamental*) prevista e regulamentada pelos Conselhos de Educação dos Estados e Municípios: *crianças matriculadas, que frequentaram pelo menos dois anos de pré-escola, podem dar prosseguimento ao percurso educacional, desde que garantido o acompanhamento de seu desenvolvimento.*

### **Contextualização da questão**

Na Constituição Federal e na LDBN não se encontra menção ao "corte etário". Ao tratar do processo de escolarização no nível de educação básica, fala-se de sua "organização" e do "acesso" às três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

"Corte" é termo que limita o conceito "Acesso" ("iniciando-se aos"... "até a idade de..."), próprio da legislação. A referência temporal no texto constitucional e infraconstitucional é sempre "a idade do aluno", o seu aniversário, momento em que inicia a fruição do direito público subjetivo à escolarização.

Com a Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009, houve alteração da norma constitucional. A EC 59 ampliou o dever do Estado na oferta da educação básica, obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos. Tornou obrigatória também a educação infantil.

*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...*

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

## CONSELHO PLENO

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

7

A partir da Emenda Constitucional 59, o foco da questão do acesso ao processo de escolarização deslocou-se do ensino fundamental para a educação infantil, obrigatória em creche, e obrigatória e gratuita na pré-escola a partir dos 4 anos de idade.

A análise jurídica do caso deve ser vista "sob o aspecto da autonomia do ente federativo", nos termos da Constituição Federal (Art.211) e da LDBN, que reza:

*Art.8º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em REGIME DE COLABORAÇÃO, os respectivos sistemas de ensino.*

*§ 1º Caberá à União a COORDENAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.*

*§ 2º Os sistemas de ensino terão LIBERDADE DE ORGANIZAÇÃO, nos termos desta lei.*

*Art.25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.*

*§ 1º. São reservadas aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas por esta Constituição*

Portanto, em tese, a delimitação das competências é bem definida:

A coordenação da Política Nacional de Educação cabe à União (Art.8º, § 1º da LDBN).

A organização da oferta da escolarização cabe aos Sistemas de Ensino (Art.211 da CF), que terão "liberdade de organização" (§ 2º do Art.8º da LDBN repetido no caput do Art.8º da LDBN).

## CONSELHO PLENO

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

8 → Em 2010, com a elaboração das duas Resoluções Nº 01/2010 e Nº 06/2010 da Câmara de Educação Básica do CNE, houve interferência da União na "organização" dos Sistemas de Ensino, determinando que o "acesso à educação básica" responderia a um "corte etário" nacional, estabelecido pelo CNE.

### **O VIÉS JURÍDICO: A JUDICIALIZAÇÃO DO PROCESSO**

A questão do corte etário não foi resolvida "em regime de colaboração" entre União, Estados e Municípios e à luz da natureza do processo educativo, de seu fim e de seus meios. O que aconteceu foi a judicialização do processo. O Poder Judiciário tornou-se instância recursal para uma questão essencialmente pedagógica.

Nos Estados que acataram as Resoluções da Câmara de Educação Básica do CNE, a questão do corte etário deu origem ao surgimento de inúmeros recursos à justiça, geralmente aceitos na fase de liminar; de Ações Civis Públicas - ACPs, apresentadas pelos Ministérios Públicos Federais e de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF, apresentada pela Procuradoria-Geral da República.

Eis as mais importantes:

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

*-Em primeira instância determinou-se a suspensão das Resoluções do CNE em todas as instituições de ensino do país;*

*-Houve recurso de apelação junto ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região que deu Parcial Provimento, acatando a decisão da primeira instância, mas limitando sua eficácia ao âmbito territorial de Pernambuco;*



---

CONSELHO PLENO

---

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

9

*-Houve interposição de Recurso Especial autuado no STJ, sob o nº 1.412.704-PE. O Relator, Ministro Sérgio Kukina, reformou a sentença, dando provimento ao Recurso Especial.*

*-O acórdão do STJ, no caso de Pernambuco já tramitou em julgado, valendo somente para o âmbito territorial daquele Estado.*

- AÇÃO CIVIL PÚBLICA - 1º VARA FEDERAL DE SANTA ROSA - SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO GRANDE DO SUL - AUTOS EM 1º E 2º INSTÂNCIA Nº 5000600-25.2013.404.7115

*-Em 1º instância, contra a União e os Estados da Região Sul, concedeu-se a antecipação dos efeitos de tutela já a partir de 2015, possibilitando o ingresso dos infantes com 6 anos incompletos no ensino fundamental, independentemente da data de corte.*

*-houve recurso de apelação junto ao Tribunal Regional Federal da 4º Região (Porto Alegre) que não reconheceu ilegalidades nas resoluções do CNE, afirmando que se tratava "apenas" de diretrizes operacionais... que, quando a legislação prevê educação infantil às crianças com 5 anos, cinco anos são cinco anos "completos" ou seja 5 anos, 11 meses e 29 dias... que com a data de 31 de março está-se concedendo um trimestre, pelo fato de que a maioria das aulas nas escolas públicas, pelo menos nos estados do Sul do país, iniciam na metade ou início de março... que algumas poucas escolas, normalmente particulares, iniciam as aulas no início de fevereiro... que o texto constitucional não definiu o conceito de educação básica, tampouco estabeleceu a idade em que deve iniciar o ensino fundamental... que as resoluções do CNE objetivam operacionalizar a matrícula garantindo a continuidade da educação básica... que não se verifica ofensa ao princípio da isonomia, pois as resoluções possuem caráter nacional... que a sentença importa*

---

CONSELHO PLENO

---

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

10

*em invasão na discricionariedade de um ato administrativo... que a fixação de uma data para matrícula de criança na escola e a criação de critérios de admissão no ensino fundamental deve ser exercido pelo Poder Executivo... que a atuação do Poder judiciário se circunscreve ao campo da regularidade do procedimento e a legalidade do ato, sendo-lhe defeso qualquer incursão no mérito administrativo e tampouco atuar como legislador... que não cabe ao judiciário fixar outro requisito a ser cumprido pela Administração na matrícula das crianças... que com a aplicabilidade da teoria da reserva do financiamento possível, o Estado estaria obrigado a realizar avaliações psicopedagógicas específicas em milhões de crianças para avaliar a capacidade intelectual, maturidade, desenvolvimento psicológico... que há necessidade de se observar a "reserva do possível" de modo que não se inviabilize, por meio do atendimento de uma necessidade individual ou atendimento aos poucos, a realização de outras políticas públicas destinadas a toda a coletividade... 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.*

*-Esta decisão encontra-se, em grau de Recurso Especial no STJ-Superior Tribunal de Justiça, sob o nº 1543647, aguardando distribuição para relatoria.*

- ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL -ADPF Nº 292 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

*-Proposta feita pela Procuradoria-Geral da República-PGR, acusando as Resoluções do CNE/CB de inconstitucionalidade por "ofender a Constituição Federal".*

*-O Relator é o Ministro Luiz Fux, que solicitou informações ao MEC.*

## CONSELHO PLENO

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

11

*-Em junho de 2014 quem enviou Parecer (Nº 4.406/2014-AsJCCConst/SAJ/PGR) foi a mesma Procuradoria por seu Procurador Geral Rodrigo Janot Monteiro de Barros que esclarece que o objetivo da Nota Técnica 345/2013/SEB/MEC que acompanha a fixação do corte etário é "assegurar a necessária harmonia entre os sistema de ensino e a continuidade entre as três etapas da educação básica". Fixa-se um marco regulatório nacional e dispõe que seria enorme desserviço à educação brasileira e 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 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... embora a existência de decisões judiciais no sentido de suspensão dos efeitos destes atos normativos em alguns Estados-membros torne a situação atual anti-isonômica, o julgamento desta arguição pelo Supremo Tribunal Federal poderá solucionar a polêmica, uma vez que possui efeito vinculante e erga omnes...". O Parecer termina opinando pela improcedência do pedido.*

*-A ADPF encontra-se no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL-STF, aguardando Parecer do Relator, ministro Luiz Fux, e decisão do Pleno.*

**O VIÉS PEDAGÓGICO: O FATOR ESQUECIDO**

A definição do critério de acesso à educação básica, que deveria ter sido objeto de agenda entre sistemas de educação, em *regime de colaboração*, foi definido em 2010, em audiência pública com agenda comum convocada para

---

CONSELHO PLENO

---

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

12

tratar da data de acesso à educação básica. Na realidade terminou com a imposição, por parte do MEC, da data de 31 de Março em âmbito nacional. Pais entraram com pedidos de liminares geralmente aceitos. Sistemas de Ensino Estaduais, Ministério Público Federal em vários Estados e até mesmo a Procuradoria-Geral da República entraram com pedidos recursais, gerando a judicialização de um processo que hoje está na mais alta corte da justiça brasileira, o STF.

O CEE de Goiás, na famosa audiência pública de 2010, convocada pelo CNE para a discussão acerca da data de acesso ao ensino fundamental, diante da decisão já tomada e comunicada pelo MEC no dia e na hora da audiência, interveio no CNE, por meio de seus representantes e mediante apresentação de documento oficial em que:

- denunciou a falta de uma discussão ampla com todos os sistemas de educação, com agenda comum, que avaliasse a questão do acesso ao ensino fundamental, à luz dos objetivos constitucionais da educação nacional e em regime de colaboração entre sistemas, recusando regimes de adesão;*
- exigiu respeito à autonomia dos sistemas de cada Estado, "livres" para definir a modalidade de "organização" do processo de escolarização, de acordo com os ditames da CF e da LDBN;*
- acusou a proposta do MEC/CNE de ofender a Constituição Federal, cerceando o direito público subjetivo do cidadão brasileiro de, ao completar os 6 anos de idade, ter acesso ao ensino fundamental;*
- recusou o ato administrativo, imposto pelo MEC e aceito pelo CNE, na solução do acesso ao ensino fundamental, por responder exclusivamente às necessidades burocráticas do planejamento do ano letivo, desrespeitando as datas previstas na legislação superior.*

---

CONSELHO PLENO

---

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

13

*-anunciou que a matrícula no ensino fundamental nas unidades escolares jurisdicionadas ao CEE-GO, seriam efetuadas respeitando a data de aniversário da criança (6 anos), não acatando a data de 31 de março.*

A resposta dos sistemas de educação estaduais foi a mais variada, de acordo com as demandas regionais e em resposta a contextos sócio-educativos de um país de proporções continentais.

Em síntese, atualmente há quatro modalidades em vigor nos Sistemas Estaduais de Educação, com algumas particularidades nos textos normativos:

- a) Acatamento *ipsis litteris* das duas Resoluções do CNE/CB. É o caso, em geral, dos estados com resoluções mais antigas (2010).
- b) Aceitação do corte etário como regra geral. Admite-se a excepcionalidade, após avaliação psicopedagógica do desenvolvimento do aluno e com consenso da família.
- c) Aceitação de um corte etário que dê oportunidades iguais aos nascidos no ano (data de corte: 30 de Junho).
- d) Recusa do corte etário: A criança pode matricular no período letivo do ano em que completar 4 anos (educação infantil) e 6 anos (ensino fundamental).

O CEE-GO editou a Resolução CEE/CP nº 11/2011, ainda vigente, que reza:

*Art.2º- A matrícula na pré-escola e no ensino fundamental nas unidades escolares jurisdicionadas ao Conselho Estadual de Educação, sejam públicas estaduais e municipais, sejam particulares, deve ser efetuada, respectivamente, na data de aniversário de 4 (quatro) e de 6 (seis) anos, não importando o período do ano letivo em que ocorra.*

## CONSELHO PLENO

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

14

**A DECISÃO não devia ser tomada a partir das necessidades administrativo-pedagógicas de planejamento e execução do ano letivo, em contraste com os ditames constitucionais e infra-constitucionais que determinam datas de acesso e datas de conclusão das etapas da educação básica, sempre com referência clara e explícita à idade da criança, a seu aniversário, à data em que um direito público subjetivo pode e deve ser usufruído.**

**A DECISÃO, de caráter pedagógico, devia ser tomada à luz do objetivo da educação, que é o "Pleno desenvolvimento da pessoa" (Art.205 da CF/Art.22 da LDBN), em agenda comum, discutida pelos sistemas de educação, em regime de colaboração com a União.**

**Infelizmente, o viés escolhido foi o da judicialização. O juiz substitui o educador. Quem decidirá a data do acesso à educação básica será o Poder Judiciário (STF-ADPF nº 292).**

Afinal, bastava ter como foco na decisão a natureza e o objetivo do processo educacional. Na etapa da educação infantil, primeira etapa da educação básica, o objetivo (o FIM da educação e do processo de escolarização) é o "desenvolvimento integral da criança de até 5 anos em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social" (Caput do Art.29 da LDBN). Programas de organização e execução do ano letivo, por parte dos executivos municipais ou estaduais, tornam-se MEIOS, escolhidos para a realização do FIM.

O problema não se resolve por imposições burocrático-administrativas que visem a facilitar a organização do período letivo. Afinal, os critérios

---

CONSELHO PLENO

---

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

15

referenciais deviam ser os pedagógicos, os que garantem acompanhamento e realização do “pleno desenvolvimento psico-social da criança”. É o que afirma a Constituição Federal no Art.205, explicitando a natureza de todo processo educacional.

O critério “idade/série” é fator importante para estabelecer a regra geral, o marco regulatório comum a ser ponderado para determinar a data do acesso à educação básica “sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar”, desde que se respeite a individualidade da criança, sua caminhada, seu potencial, sua capacidade de aprendizagem. É que se lê no Art. 23 da LDBN:

*“A educação básica poderá organizar-se... COM BASE NA IDADE, NA COMPETÊNCIA e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, SEMPRE QUE O INTERESSE DO PROCESSO DE APRENDIZAGEM ASSIM O RECOMENDAR”.*

Na questão do corte etário houve, de fato, uma lamentável inversão: o Meio prevaleceu sobre o Fim. As escolas, sobretudo do setor público, estão preocupadas principalmente no planejamento e execução do ano letivo. A necessidade prática de planejar o ano letivo desconheceu:

- a) que a decisão acerca das datas de acesso devia ser tomada no respeito ao processo de aprendizagem de alunos, com potencialidades diferenciadas, itinerários formativos os mais variados e contextos sociais e ambientais os mais diversos. Em outros termos, que o grau de desenvolvimento psico-social das crianças apresenta diferenciações que podem caracterizar excepcionalidades a serem avaliadas legalmente;
- b) que as datas de início e término das fases da educação básica, fixadas na Constituição, tem como referencial de base “a idade da criança”. Estas datas são repetidas na LDBN, nas leis complementares de cada estado e

## CONSELHO PLENO

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

16

nas resoluções dos sistemas de educação. Deviam ser respeitadas, na procura e escolha de marcos regulatórios comuns, discutidos em regime de colaboração;

- c) que a definição do critério de acesso à escolarização é questão pedagógico-administrativa, a ser orientada pela natureza do processo educativo e de seu fim, na observância dos ditames constitucionais ou infraconstitucionais que regem a matéria; o critério de acesso deve ser definido à luz do objetivo-fim do processo da educação, que é: “o desenvolvimento integral da pessoa, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social”(*art.205 da CF e art.29 e 31 da LDBN*);
- d) que uma leitura atenta da legislação que rege a matéria indica claramente o critério de acesso às etapas de escolarização da educação básica. E o critério não é o do “corte etário”, que - como, aliás, diz a palavra - corta direitos públicos subjetivos cuja data de fruição é marcada pela legislação que rege a matéria;
- e) que o planejamento e a execução do período letivo, incluindo datas de acesso, tornam-se meios para alcançar o fim e que toda fase de organização da educação básica deve obedecer ao critério do “interesse do processo de aprendizagem” da criança(caput do art.23 da LDBN). Condicionar a escolha deste critério a datas que visem exclusivamente a facilitar os gerenciamentos administrativos do ano letivo significa priorizar o meio e não o fim.

### **HERMENÊUTICA DOS TEXTOS**

O assunto da data de acesso à educação infantil e ao ensino fundamental, como já foi por nós afirmados, foi prioritariamente tratado por seu viés jurídico, devido às liminares requeridas contra as Res.01/2010 e



## CONSELHO PLENO

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

 17

Res.6/2010 do CNE, às ACPs-Ação Civil Pública do Ministério Público Federal e aos recursos ao STJ e ao STF.

Como interpretar os textos jurídicos?

1. Educação é direito público subjetivo e universal. O direito não é da escola, dos sistemas educativos, do Mec ou do CNE. É do aluno (Art.205 da CF).
2. A organização do processo de escolarização é competência de cada sistema de educação. No nosso estado, a Lei Complementar nº 26, ao estabelecer as competências do CEE-Go na organização do processo de escolarização, no Parágrafo Único do Art.76, estabelece:  
*"A regulamentação referente ao ANO LETIVO, à admissão, à matrícula, à transferência e aos diplomas também, dar-se-ão por normas do Conselho Estadual de Educação, em consonância com os dispositivos legais."*
3. As leis obedecem à organização hierárquica: nenhuma legislação de ordem inferior pode contradizer norma de legislação superior. No caso em tela, as Resoluções do CNE/CB Nº 01/2010 e Nº 6/2010 contradizem as datas "de idade da criança" referenciadas nas normas da Constituição Federal, da LDBN e da Lei Complementar do Estado de Goiás nº 26/1998.
4. Uma lei deve ser regulamentada: mas a regulamentação não pode ser redutiva, restringindo a extensão e a compreensão dos termos da lei. Deve, isso sim, clarear os processos de aplicação da lei.

No caso em tela, o CNE reduz compreensão e extensão dos ditames constitucionais e das normas da LDBN. As datas em

---

CONSELHO PLENO

---

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

18

*mensuração anual de início e término de cada fase, determinadas pela Constituição Federal, pela LDBN e pela lei complementar nº 26 no nosso sistema de educação, não são respeitadas. Se o texto legal disser "... até 5 anos de idade" ou "... iniciando-se aos 6 anos de idade" nos parece, data vênua, uma violência às leis da hermenêutica entender que a criança, ao cumprir os 5 ou os 6 anos de idade, não possa usufruir de uma direito que é público, subjetivo e universal. Por lei qualquer cidadão, ao atingir a idade própria (4 anos, no caso da educação infantil, e 6 anos no caso do ensino fundamental), por direito publico subjetivo pode pleitear matrícula no sistema de escolarização e deve ser atendido.*

*"Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei" (Dos direitos e garantias fundamentais - ART.5, III da CF).*

5. Os sistemas educativos estaduais, diante das resoluções 01/2010 e 06/2010 do CNE/CB, assumiram diferentes procedimentos legais, na defesa da autonomia e da liberdade na organização de seu sistema de escolarização garantidos constitucionalmente.
6. O universo educacional do país está vivendo uma situação de conflito. O que não ajuda na construção de um sistema integrado de educação nacional e na fixação de marcos regulatórios comuns. Em praticamente todos os sistemas de educação estaduais e municipais que acataram as resoluções nº 01/2010 e 06/2010 do CNE/CB foram deferidas avalanches de liminares contra as resoluções do CNE; o ministério público federal na maioria dos estados recorreu com Ação Civil Pública-ACP e até a Procuradoria Geral da União entrou na história.

## CONSELHO PLENO

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

19

O Conselho Nacional de Educação enumera, em 14 Notas, os estados em que há decisão judicial acerca das Resoluções do CNE. Até hoje, existem ACPs em MT, MG, RN, CE, RJ, RO, todos os estados do Sul, TO, BA, PA, MA...

### **O PROBLEMA**

A observância literal dos preceitos legais da CF, da LDBN e da Lei Complementar nº 26, (acesso aos 4 anos na educação infantil e aos 6 anos no ensino fundamental), se acontecer a cada dia do ano civil em que o aluno aniversaria, cria de fato uma situação administrativo-pedagógica de difícil gerenciamento do ano letivo.

Eis as razões:

1. O calendário escolar do período letivo nem sempre segue o calendário do ano civil.

*-Há uma data para início e fim das atividades escolares que, em alguns estados (entre os quais Goiás), são programadas para iniciar no começo do ano solar;*

*-Em outros (os estados do Sul), o período letivo começa em Março, como reconhece o acórdão da decisão expedida pelo TRF4(Porto Alegre) aos 28/01/2015, encaminhada ao STJ: "... a maioria das aulas nas escolas públicas, pelo menos nos estados do Sul, iniciam na metade ou início de março".*

*-Diante da dimensão de um Brasil continental e da diversidade dos fatores climáticos e de produção, o Art.28 da LDBN reconhece a competência de cada sistema de ensino, na oferta da educação básica, promovendo adaptações e adequação às peculiaridades de vida rural e*

---

CONSELHO PLENO

---

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016



20

*as peculiaridades de CADA REGIÃO, especialmente na organização escolar, incluindo possíveis adequações do calendário escolar às fases agrícolas e as condições climáticas.*

2. Graves são as consequências, se aceitarmos realizar a matrícula a qualquer data do ano em que a criança cumpre os 4 (educação infantil) e os 6 anos (ensino fundamental).

- *torna-se impraticável o controle da execução do período letivo da escola, que apresenta um currículo a ser cumprido por todos os alunos;*
- *prejudica-se o desenvolvimento escolar do próprio aluno e seu itinerário formativo, se a escola aceitar o aluno em qualquer dia do ano.*

3. A data " 31 de março" ofende o direito público subjetivo da criança por não dar acesso à escolarização a todos os cidadãos nas datas fixadas pela legislação superior.

O ano tem doze meses. Em Goiás, aplicar corte etário na matrícula na data de 31 de março beneficiaria apenas um terço (os nascidos em Janeiro, Fevereiro e Março) dos alunos que cumprem 4 anos (educação infantil) e 6 anos (ensino fundamental). Prejudicaria todos os demais que nasceram nos 9 meses seguintes. Por exemplo, a criança nascida em Abril teria acesso à Pré-escola com quase cinco anos e ao ensino fundamental com quase sete anos... apesar dos ditames constitucionais que fixam datas de acesso com referência à idade do aluno.

4. A decisão da data de acesso deve ter a participação dos agentes-protagonistas do processo educacional: escola e família. A voz da família foi silenciada. Em muitos países, onde existe data legal de

---

CONSELHO PLENO

---

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

21

acesso às fases da educação, a data de acesso à educação infantil é objeto de diálogo e decisão consensual entre escola e família, que, avaliando o desenvolvimento humano do aluno, acompanham o real desenvolvimento do aluno. Respeitando o marco regulatório comum para a criança na idade/série, em casos excepcionais é esta avaliação que permite determinar datas de acesso com aproximações de tempo da data legal, a mais ou a menos, quando for a melhor opção para o desenvolvimento psico-social da criança. Afinal, é o que se pratica em muitos países do mundo desenvolvido.

5. A procura de um marco regulatório comum no país deveria ser objeto de agenda, a ser trabalhada em regime de colaboração entre os sistemas de ensino, que garantisse:

- a) o cumprimento integral do currículo por parte de todos os alunos;
- b) a observância de um marco regulatório comum (o critério idade/série), como referência geral;
- c) o respeito à excepcionalidade, comprovada por avaliação qualificada, no desenvolvimento psico-social do aluno.

A criança usufrui por completo do direito público subjetivo à educação somente se for matriculada no início do ano letivo. Os efeitos psico-pedagógicos, em caso de inserção de um aluno no ensino fundamental fora do prazo, são nefastos em todos os casos.

Quais podem ser as soluções para o acesso ao ensino fundamental do aluno que completa 6 anos em data posterior ao início do período letivo? Vejamos:

## CONSELHO PLENO

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016



22

Solução 1º: O aluno não é matriculado no ensino fundamental no início do período letivo. Continua na educação infantil. É a solução apresentada pelo CNE/CB. O aluno repete o currículo da pré-escola, perde ligação com sua turma, quebra seriação no processo de escolarização, não há avaliação individualizada de suas potencialidades de desenvolvimento, pode criar clima de baixa estima, pode frustrar o percurso educacional e a vontade da família, além de não ser acatada disposição constitucional sobre data de acesso ao ensino fundamental, podendo postergar o acesso à educação básica em até onze 11 meses...;

Solução 2º: O aluno é matriculado no ensino fundamental no início do período letivo do ano em que completará 6 anos. É a solução apresentada por alguns estados, entre os quais Goiás. O aluno continua a progressão na seriação do processo de escolarização, continua com sua turma de colegas de aula, reforça a auto-estima, respeita protagonismo da família, antecipa o usufruto do direito subjetivo e universal à educação. No entanto, por não ter equivalência na idade/série, pode encontrar sérias dificuldades em acompanhar o currículo do ensino fundamental e pode adiantar o acesso à educação básica em até onze meses...;

Solução 3º: o aluno continua na educação infantil e é matriculado no ensino fundamental somente a partir do dia em que completar 6 anos. É solução não assumida por nenhum estado, apesar de ser a solução que acata *ipsis litteris* as datas das normas constitucionais. Há acatamento do ditame constitucional, mas estas matrículas extemporâneas desorganizam a oferta do período letivo por parte da

## CONSELHO PLENO

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016



23

escola e prejudicam o acompanhamento do currículo pleno por parte do aluno.

Solução 4º: Acata-se um marco regulatório comum, estabelecido em regime de colaboração, que prevê e regulamenta a excepcionalidade.

É a solução apresentada por vários estados. Em casos excepcionais, em que fica legalmente comprovado que a criança apresenta grau de desenvolvimento e experiência superior às requeridas na sua idade, realiza-se avaliação psicopedagógica individualizada do desenvolvimento do aluno. A avaliação, efetuada pela escola, "define o grau de desenvolvimento e experiência do candidato" (Art.24, I da LDBN), com participação ativa da família e (quando necessário) laudos de médicos e psicólogos, comprovando se o aluno tem condições de adquirir as competências e habilidades exigidas no ensino fundamental ou se deve continuar na educação infantil.

Em época de redefinição do Plano Nacional de Educação que procura consolidar um Sistema Nacional de Educação Integrado, a procura de um marco regulatório comum se repropõem com urgência.

Uma agenda de trabalho, em regime de colaboração entre sistemas, poderia tornar-se solução possível de uma questão, que parece ter procurado seu caminho exclusivamente pelo viés da judicialização.

### **A EXCEPCIONALIDADE**

A LDBN nos ensina o respeito à individualidade e a diversidade no processo educativo. Somos todos seres individuais, com direito a desenvolver nossas potencialidades físicas, psicológicas, intelectuais e sociais (CF, Art.205 e LDBN, Art. 29 e 31). Garantida a igualdade isonômica nas condições de acesso, permanência e conclusão, o processo de escolarização na educação básica deve acolher cada criança como ela é, todos diferentes de todos, cada

## CONSELHO PLENO

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

24

um com suas peculiaridades, seu caminhos de formação e liberdade de aprender, no respeito ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas (CF. art.206, I-III). A fixação de um marco regulatório comum que não acolha a diversidade comprovada é massificação e não isonomia.

A LDBN não dá direito ao CNE de criar em forma autocrática os critérios de acesso à educação básica. Ela já os escolheu, quando, normatizando a organização da educação infantil, definiu "**as regras comuns**" (Art.31, Caput) a serem aceitas por todos os sistemas de educação.

A primeira regra é esta: no acesso à educação infantil e no acesso ao ensino fundamental deve ser efetuada "**avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças e seu objetivo de promoção**" (art.31, I).

O corte etário, portanto, aplicado a todos os alunos indistintamente, contradiz a primeira regra de acesso, pois não respeita a individualidade e as diferenças que existem no desenvolvimento de cada pessoa. Não prevê a figura da excepcionalidade. O problema é definir a natureza e os limites da excepcionalidade.

O mundo mudou. O acelerado desenvolvimento humano (físico, cultural e tecnológico) da infância é um fato inquestionável. O histórico dos processos legislativos o atestam: em 1971, a LDBN falava de acesso a educação fundamental aos 7 anos. A constituição de 1988 passou para 6 anos. Hoje a menina menstrua em média aos 9 anos, vota aos 16 e já há quem questiona o início da idade de responsabilidade penal. O nível de informação e o acesso às tecnologias do mundo virtual de que goza a geração do terceiro milênio é incomparavelmente maior do que no passado recente.

Educação infantil se realiza desde a concepção, ao iniciar-se o processo sináptico, principalmente nos primeiros anos de vida da criança. Estudos de



## CONSELHO PLENO

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

25

neuropsicologia atestam a importância do desenvolvimento destas ligações neuronais até os 6 anos de vida. A representação conceitual da criança, que progressivamente e aos poucos aprende a se expressar lexicalmente, acontece antes na família e na sociedade e posteriormente junto com a escola. E a família reivindica voz ativa nas questões da escolarização, por ser, junto com o estado, responsável direta pelo processo educativo. Existem hoje crianças que apresentam um desenvolvimento psicossocial e potencialidades que fogem à regra. É o caso da que apresenta grau de desenvolvimento e experiência muito superior às requeridas na sua idade e às habilidades, atitudes e valores que determinam as competências da série. Ao limite da excepcionalidade, chega-se às altas habilidades. É o campo das exceções a serem detectadas e valorizadas.

Não se trata de acatar qualquer solicitação de pais que julgam seus filhos pessoas excepcionais. Não se trata de sobrecarregar uma escola com uma avalanche de avaliações psicopedagógicas que exigem um quadro de especialistas que dificilmente possui. A excepcionalidade é hoje objeto de comprovação dos profissionais da área da saúde que auxiliam o julgamento das equipes docentes de uma escola. Em muitos casos, é a mesma unidade escolar que oferece a creche e que acompanha o desenvolvimento da criança na pré-escola na mesma instituição, dando continuidade ao itinerário formativo.

Competência da escola é orientar, coordenar, supervisionar o processo e decidir, em diálogo com a família e com auxílio dos comprovantes, testemunhais e/ou documentais, emitidos por profissionais da área comportamental da saúde e da educação: psicólogos, psiquiatras, professores, equipe de orientação pedagógica da escola e, em caso excepcional, equipe da secretaria de educação. Afinal, com os atos

## CONSELHO PLENO

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

26

regulatórios não reconhecemos a idoneidade e competência de uma escola? Não é ela que avaliará o desenvolvimento da criança?

A afirmação e a aceitação das diferenças priorizam um conceito de educação que acolhe e dá ênfase à individualidade e ao desenvolvimento das potencialidades de cada pessoa. Processos de padronização burocrática da organização escolar, em nome da aplicação indiscriminada do princípio da isonomia, seguem na contramão da realidade do mundo do terceiro milênio. Isonomia é oferta de oportunidades iguais para todos. Isonomia não é impor por lei que o desenvolvimento psicossocial de cada aluno tenha que acontecer na data que o poder público determina.

A exceção faz parte da lei, que a acolhe e a contempla. O direito recorre ao **princípio da razoabilidade**, que permeia de maneira implícita a aplicação da norma. É este princípio a que recorreremos, por exemplo, quando, na aplicação dos ditames da LDBN que tratam da educação de jovens e adultos, apesar de ter data de acesso prevista em lei, admitimos e acompanhamos a excepcionalidade, ao nos deparar com casos que não se enquadram na lei geral, "consideradas as características do aluno, seus interesses, condições de vida e de trabalho..." (art.37, parágrafo 1º).

Nada impede que, em regime de colaboração e sob a coordenação da União, se estabeleça um marco regulatório comum relativamente à data de acesso à educação básica. No entanto, os casos de excepcionalidade (art.205 da cf e art.29 da LDBN) deverão ser reconhecidos, desde que legalmente comprovados por avaliação psico-pedagógica da escola e com consenso da família.

## CONSELHO PLENO

PROCESSO nº: 201700044003546  
INTERESSADO: SEDUCE  
ASSUNTO: CONSULTA

AUTUADO EM: 21/11/2016

**VOTO**

27

Diante do quadro apresentado, três são as saídas possíveis:

- ou cada sistema continuará com sua própria normativa, usufruindo de sua autonomia e liberdade;
- ou, em regime de colaboração, consolidar-se-á um marco regulatório comum, que preveja, respeite e regule a excepcionalidade;
- ou a decisão *erga omnes* virá do poder judiciário.

O Conselheiro Relator sugere que, na espera de uma decisão do Supremo Tribunal Federal *erga omnes* que poderá demorar, o CEE-Go emita nova Resolução, atualizando a Resolução CEE/CP Nº 11/2011, acatando como marco regulatório comum de acesso à educação básica a data de 31 de Março, desde que seja reconhecida a excepcionalidade, legalmente comprovada por avaliação psicopedagógica, sob a orientação, coordenação e supervisão da escola, a quem cabe a decisão final. Um marco regulatório comum evitaria divergências profundas, dentro do mesmo estado de Goiás, onde sistemas autônomos normatizam esta questão de maneira diferente.

**SALA DAS SESSÕES DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE GOIÁS**, em Goiânia, aos 25 dias do mês de agosto de 2017.



**Antonio Cappi**  
Conselheiro Relator