

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.412.704 - PE (2013/0352957-0)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : OS MESMOS

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EDUCAÇÃO. INGRESSO NO PRIMEIRO ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL. CORTE ETÁRIO. RESOLUÇÕES Nº 01/2010 E Nº 06/2010 - CNE/CEB. LEGALIDADE. RECURSO ESPECIAL DA UNIÃO PROVIDO. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PREJUDICADO.

1. As Resoluções nº 01/2010 e nº 06/2010, 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 arts. 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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial da União e julgar prejudicado o recurso especial do Ministério Público Federal, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Marga Tessler (Juíza Federal convocada do TRF 4ª Região) e Napoleão Nunes Maia Filho (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Assistiu ao julgamento o Dr. LOURENÇO PAIVA GABINA, pela parte RECORRENTE: UNIÃO.

Brasília (DF), 16 de dezembro de 2014(Data do Julgamento)

MINISTRO SÉRGIO KUKINA
Relator

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.412.704 - PE (2013/0352957-0)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRIDO : **OS MESMOS**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA: Cuida-se, na origem, de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal com o objetivo de condenar a 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 01, 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"* (trecho da exordial, à fl. 4).

A pretensão do **Parquet** foi acolhida pelo Juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco, *"para determinar a suspensão das Resoluções de nº 01, de 14/01/2010, de nº 06, de 20/10/2010, e de outras normas que a elas se seguiram de igual conteúdo, permitindo a regular matrícula no ensino fundamental, em todas as instituições de ensino do País, das crianças menores de 6 (seis) anos de idade em 31 de março do ano letivo a ser cursado"*. Ademais, o juízo sentenciante arbitrou multa cominatória e multa diária, assentando que a decisão teria eficácia **erga omnes** em todo o território nacional (sentença às fls. 413/421).

Na sequência, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região deu parcial provimento à apelação interposta pela União, bem como à remessa oficial, *"somente para limitar a eficácia da sentença ao âmbito territorial da Seção Judiciária de Pernambuco"* (fl. 556) . O acórdão ficou assim ementado (fl. 559):

Processual Civil e Administrativo. Suspensão Resoluções de nº 01, de 14/01/2010, de nº 06, de 20/10/2010. Possibilidade. Matrícula no ensino fundamental, em todas as instituições de ensino do Estado de Pernambuco, das crianças menores de 06 (seis) anos de idade em 31 de março do ano letivo a ser cursado. Limites da jurisdição do órgão prolator. Precedentes do STJ. Apelação e remessa oficial parcialmente providas.

Superior Tribunal de Justiça

Opostos embargos declaratórios pela União, foram eles desprovidos mediante o acórdão de fls. 576/579.

Contra esse acórdão, a União interpôs recursos especial (admitido na origem) e extraordinário (inadmitido, mas impugnado por agravo). A seu turno, o Ministério Público Federal interpôs apelo especial (que também alcançou juízo positivo de admissibilidade).

Em seu especial, manejado com base na letra *a* do permissivo constitucional, a União alega, preliminarmente, que: (I) houve violação ao art. 535 do CPC, pois "*o acórdão regional não enfrentou a omissão apontada pela embargante*" (fl. 588); (II) é necessária a suspensão do processo, ante a tramitação, no Supremo Tribunal Federal, da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 17, que trata "*dos artigos 24, II, 31 e 32, caput, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e, por consequência, cuida da fixação do critério de idade mínima de 06 (seis) anos para o ingresso no ensino fundamental*" (fl. 590); (III) "*diversamente do que entendeu o juízo sentenciante, os demais entes federativos serão afetados diretamente pelo comando sentencial, possuindo, pois, legítimo interesse jurídico a ser tutelado na aplicação das regras objeto da presente ação civil pública*" (fl. 592), razão pela qual devem ser citados na condição de litisconsortes passivos necessários; e (IV) a via eleita pelo Ministério Público Federal não é adequada, pois, no caso, a ação civil pública estaria sendo utilizada como meio de realização de controle abstrato de constitucionalidade de normas. Quanto ao mérito, a União sustenta o seguinte: (I) a fixação da idade mínima para ingresso no ensino fundamental é atribuição do Conselho Nacional de Educação, que possui "*atribuições normativas*", de acordo com os arts. 7º da Lei nº 9.131/95 e 9º, § 1º, da Lei nº 9.394/96; (II) é legítima a adoção da "*idade cronológica*" como critério para ingresso no ensino fundamental, de acordo com os arts. 29 e 32 da citada Lei nº 9.394/96; (III) são legais as resoluções do Conselho Nacional de Educação, as quais foram expedidas após a realização de estudos e audiências públicas; (IV) não é possível a avaliação individual para progressão ou ingresso no ensino fundamental; (V) o acolhimento do pedido formulado na subjacente ação civil pública esbarra na aplicação da chamada teoria da reserva financeira do possível; e (VI) a imposição de multa à União "*fere o princípio da proporcionalidade e o princípio da razoabilidade, tendo em vista a matéria controversa nos autos e as proporções que podem ser alcançadas*" (fl. 615).

O **Parquet** federal, em seu recurso especial, fundamentado no art. 105, III, *a* e *c*, da CF/88, sustenta, além de divergência jurisprudencial, que houve negativa de vigência ao art. 16 da Lei nº 7.347/85. Afirmar que "*a eficácia da r. Sentença estende-se a todo território*

Superior Tribunal de Justiça

nacional, e não no âmbito da competência territorial do órgão prolator da decisão" (fl. 656).

Recebidos os autos nesta Corte, foi dada vista ao Ministério Público Federal, que, em parecer da lavra da Subprocuradora-Geral da República Maria Caetana Cintra Santos, opinou pelo não conhecimento do recurso especial da União e pelo conhecimento e provimento do apelo do Ministério Público Federal (fls. 715/725).

É o relatório.



RECURSO ESPECIAL Nº 1.412.704 - PE (2013/0352957-0)

VOTO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator):

I - Do recurso da União

Por sua prejudicialidade frente ao recurso do Ministério Público Federal, examina-se, primeiramente, aquele ofertado pela União (fls. 586/615).

Tenho que o recurso comporta positivo juízo de admissibilidade, presente o necessário prequestionamento dos temas levantados na peça de inconformismo.

De início, não há falar em ofensa ao art. 535 do CP, pois a prestação jurisdicional recorrida mostrou-se completa.

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

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

As duas instâncias ordinárias acolheram tal raciocínio.

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

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

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

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

Como sustentado pela União, o critério cronológico adotado pelas autoridades educacionais federais não se revela aleatório, tendo sido precedido de diversas audiências públicas e ouvidos diversos *experts* no assunto. Como realçado pela recorrente, está-se, a

Superior Tribunal de Justiça

bem da verdade, frente a uma "falsa polêmica" (fl. 604), pois qualquer outra data de corte que estabelecesse, anterior ou posterior à atual, geraria descontentamento de uma parcela de interessados.

De outra parte, acolher-se a pretensão ministerial no sentido de que crianças com 6 anos incompletos pudessem ingressar no primeiro ano do ensino fundamental, desde que "comprovem sua capacidade intelectual por meio de avaliação psicopedagógica, revogando, com isso, as disposições contidas nas Resoluções nº 01, de 14/01/2010 e nº 6, de 20/10/2010 e demais atos posteriores que reproduziram a mesma ilegalidade" (fl. 26), equivaleria, em última *ratio*, a que o Poder Judiciário estivesse fazendo as vezes do Executivo, substituindo-lhe, indevidamente, na tarefa de definir diretrizes educacionais no âmbito do ensino fundamental (registre-se, a propósito, que a sentença de primeiro grau foi mais longe, pois deu procedência à ação para permitir "a regular matrícula no ensino fundamental, em todas as instituições de ensino do País, das crianças menores de 6 (seis) anos de idade em 31 de março do ano letivo a ser cursado" (fl. 420), ou seja, independentemente, portanto, de laudo psicopedagógico, tudo acompanhado de pesadíssima multa diária - R\$ 100.000,00).

Nesse sentido, como enfatizado por Hely Lopes Meirelles, "Ao Poder Judiciário é permitido perquirir todos os aspectos de legalidade e legitimidade para descobrir e pronunciar a nulidade do ato administrativo onde ela se encontre, e seja qual for o artifício que a encubra. O que não se permite ao judiciário é pronunciar-se sobre o *mérito administrativo*, ou seja, sobre a conveniência, oportunidade, eficiência ou justiça do ato, porque, se assim agisse, estaria emitindo pronunciamento de administração, e não de jurisdição judicial" (*in Direito administrativo brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 790).

Na espécie, não se descortina traços de ilegalidade, abusividade ou ilegitimidade no conteúdo das indigitadas resoluções, as quais, de resto, nenhum abalo ocasionam ao direito de acesso à educação fundamental pelas crianças em idade própria.

Nesse contexto, reconhecendo a ocorrência de violação ao art. 32 da Lei nº 9.394/96 e, por conseguinte, a desnecessidade de enfrentar os demais fundamentos alinhavados na peça recursal da União, imperativo se faz o acolhimento de seu especial, coma consequente improcedência da ação civil pública aparelhada pelo Ministério Público Federal.

II - Do recurso do MPF

Em vista do acolhimento do recurso da União, resta prejudicada a apreciação do especial interposto pelo Ministério Público Federal.

III - Da conclusão

Ante todo o exposto, dou **provimento ao recurso especial da União**, em ordem a julgar improcedente a ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal. Sem custas nem honorários advocatícios. Resta, por conseguinte, **prejudicado o recurso especial do Parquet federal**.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2013/0352957-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.412.704 / PE

Números Origem: 00134663120114058300 134663120114058300 24680

PAUTA: 16/12/2014

JULGADO: 16/12/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **ANTÔNIO CARLOS FONSECA DA SILVA**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRIDO : OS MESMOS

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços -
Ensino Fundamental e Médio - Matrícula

SUSTENTAÇÃO ORAL

Assistiu ao julgamento o Dr. **LOURENÇO PAIVA GABINA**, pela parte RECORRENTE: UNIÃO.

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial da União e julgou prejudicado o recurso especial do Ministério Público Federal, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Marga Tessler (Juíza Federal convocada do TRF 4ª Região) e Napoleão Nunes Maia Filho (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.