



**Procedência:** Núcleo de Assessoramento Jurídico da Advocacia Geral do Estado – NAIJ/AGE

**Interessada:** Secretaria de Estado de Educação

**Número:** 15.762

**Data:** 3 de outubro de 2016

**Classificação Temática:** Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público. Serviço Público. Educação. Direito Processual Civil. Ação Civil Pública.

**Ementa:**

MATRÍCULA NO PRIMEIRO ANO DO ENSINO BÁSICO E NO PRIMEIRO ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL. DECISÃO PROFERIDA POR JUÍZO FEDERAL DO ESTADO DO MATO GROSSO, EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA MOVIDA CONTRA A UNIÃO FEDERAL E O ESTADO DO MATO GROSSO, DECLARANDO A INCONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DAQUELE ESTADO, E DETERMINANDO A OBSERVÂNCIA DOS PARÂMETROS FIXADOS EM SUA DECISÃO EM TODO O PAÍS.

LEGISLAÇÃO SOBRE EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE (ART. 24, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). LEI ESTADUAL Nº 20.817, DE 2013, QUE DISPÕE SOBRE A MATÉRIA, FIXANDO A DATA LIMITE EM 30 DE JULHO DO ANO LETIVO. NORMA OBJETO DE MANIFESTAÇÕES ANTERIORES DESTA AGE, NO SENTIDO DA SUA CONSTITUCIONALIDADE.

EXISTÊNCIA DE DECISÃO DO JUIZADO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE DE BELO HORIZONTE, EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA, TRANSITADA EM JULGADO, DECLARANDO A VALIDADE DA LEI ESTADUAL Nº 20.817, DE 2013, E DETERMINANDO AO ESTADO DE MINAS GERAIS QUE OBSERVE SEUS TERMOS.

CONFLITO APARENTE DE COMPETÊNCIAS E DE DECISÕES, SENDO A ÚLTIMA, PROFERIDA PELO JUÍZO FEDERAL DO MATO GROSSO, *DATA VENIA*, FRÁGIL EM DIVERSOS DE SEUS FUNDAMENTOS. DECISÃO RECENTE EM FAVOR DA UNIÃO, CONFERINDO EFEITO SUSPENSIVO À SUA APELAÇÃO, O QUE AFASTA, POR ORA, RISCO DE IMPUTAÇÃO ÀS AUTORIDADES ESTADUAIS DE ENSINO DE REESPONSABILIDADE POR SUPOSTO DESCUMPRIMENTO DAQUELA DECISÃO. SUGESTÃO DE MEDIDAS A SEREM ADOTADAS PELO ESTADO DE MINAS GERAIS, QUE EXIGEM ANÁLISE DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE PELO ADVOGADO-GERAL DO ESTADO.



### **Relatório**

Vem a esta Consultoria Jurídica novo expediente relativo à idade limite de matrícula escolar nos primeiros anos do ensino básico e do ensino fundamental.

Desta vez, é noticiado pela Secretaria de Estado da Educação que o Juízo da 8ª Vara Federal do Mato Grosso proferiu sentença em ação civil pública, processo nº 5826-18.2014.4.01.3600, na qual declarou incidentalmente a inconstitucionalidade das Resoluções CNE nº 01/2010 e 6/2016 e CEE/MT nº 02/2009, e determinou que os estabelecimentos de ensino recebam no primeiro ano do ensino básico as crianças que completarem 4 anos até 31/12 do ano letivo; e no primeiro ano do ensino fundamental as crianças que completarem 6 anos até 31/12 do ano letivo. Estabeleceu que diretores ou coordenadores de escolas que descumprirem a decisão poderão ser responsabilizados, na forma do art. 208, § 2º, da Constituição Federal. Fixou multa diária de R\$10.000,00 para a hipótese dos réus – **União e Estado do Mato Grosso** – não comunicarem em 30 (trinta) dias o teor da sentença aos que possam ser por ela abrangidos. Condenou os réus na obrigação de não editarem novos atos normativos iguais ou assemelhados, sob pena de multa no valor de R\$100.000,00 para cada um deles. E, com fundamento nos artigos 93, II, e 103, I, *do Código de Defesa do Consumidor*, aplicado juntamente com a decisão do STJ no RESP 1243887/PR, **determinou que a sentença produza efeitos em âmbito nacional.**

O caso foi objeto do Parecer Prévio nº 626-0/2016, da Assessoria Jurídica da SEE, no qual se ressaltou que esta AGE, por meio de reiterados pareceres, vem defendendo a tese da constitucionalidade da Lei Estadual nº 20.817, de 2013. Mais que isto, recentemente foi proferida sentença pelo Juízo da Infância e Juventude da Comarca de Belo Horizonte, nos autos da ação civil pública 0024.14.267.288-0, declarando a validade da referida Lei Estadual e determinando sua aplicação, em detrimento de atos normativos do Conselho Estadual de Educação que adotaram parâmetro diverso.

Diante do risco eventual, já que a decisão da Justiça Federal do Estado do Mato Grosso estendeu seus efeitos para todo o território nacional e estipulou a apuração de responsabilidade daqueles que não observarem seus termos, esta nova consulta foi formalizada, com encaminhamento inicial ao NAJ.

Relatado o caso, opino.



***Parecer***

Mediante pesquisa junto ao *site* do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, detectamos que a AGU já requereu efeito suspensivo para a sua apelação, nos termos do art. 995, § 4º, do Novo CPC, que tramita sob o número 0051749-32.2016.4.01.0000. ***A medida foi deferida***, como se pode inferir do seu inteiro teor, *publicado em 26/09/2016*:

PEDIDO DE CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO À APELAÇÃO  
N. 0051749- 32.2016.4.01.0000/MT  
Processo Orig.: 0005826-18.2014.4.01.3600  
RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS MOREIRA  
ALVES  
REQUERENTE: UNIAO FEDERAL  
REQUERIDO: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL  
Vistos, etc.

Nos termos do disposto no parágrafo único do artigo 995 e no parágrafo 4º do artigo 1.012 do Código de Processo Civil em vigor, ***atribuo efeito suspensivo ao recurso de apelação junto por fotocópia digitalizada às fls. 10/20 nos autos da ação civil pública 0005826- 18.2014.4.01. 3600/MT***, por identificar a presença dos requisitos que autorizam a adoção da providência, pois há possibilidade de dano irreparável ou de difícil reparação à apelante, deixando ver a probabilidade de provimento do recurso ***não só os fundamentos deduzidos na decisão proferida no Agravo de Instrumento 0011672-15.2015.4.01.0000/MT, suspensiva dos efeitos da tutela antecipada deferida na demanda, como no precedente do eg. Superior Tribunal de Justiça, a que ela se referiu, cuja ementa, abaixo transcrita, deixa ver as razões de decidir, não reconhecendo ilegitimidade alguma nas Resoluções questionadas***:

"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" (REsp 1412704/PE, Rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª Turma, DJe de 19.12.2014).





Comunique-se a presente decisão ao Juízo Federal da 8ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Mato Grosso, por onde ainda tramitam os autos da Ação Civil Pública 0005826-18. 2014.4.01.3600/MT, trasladando-se cópia da mesma para os referidos autos e, em não havendo interposição de recurso contra ela, arquivem-se os presentes autos. Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se. Brasília, 20 de setembro de 2016.

***Portanto, neste momento não subsiste risco de que o cumprimento imediato da decisão judicial seja imposto sequer às partes do processo, muito menos ao Estado de Minas Gerais ou a qualquer instituição de ensino de seu Sistema Estadual de Ensino.***

*Ad cautelam*, antes da finalização dos estudos e redação deste parecer, já foi proposta, por meio de promoção, remessa da decisão acima transcrita à SEE, para conhecimento e arquivamento, no intuito de impedir qualquer constrangimento às autoridades estaduais por parte de quem eventualmente formulasse pedido administrativo com base na sentença da Justiça Federal do Estado do Mato Grosso.

De toda forma, considerando que aquele processo, originário do Estado do Mato Grosso, segue seu curso, analisaremos as implicações outras, mesmo cientes de que o precedente do Superior Tribunal de Justiça, citado pelo E. Desembargador Federal Carlos Moreira Alves, ao conceder efeito suspensivo à apelação da União, possivelmente servirá de norte para a decisão. Isto somado ao fato de a Turma preventa já ter, outrora, concedido efeito suspensivo em agravo de instrumento contra decisão que concedeu provimento antecipatório.

Neste ponto, pelas razões já expostas nos Pareceres nº 15.445, de 23/02/2015, e nº 15.722, de 18/07/2016, reiteramos a tese de que o Estado de Minas Gerais tem legislação específica, com data limite em 30 de junho, à qual se sujeita, o que por si somente afastaria a aplicação da decisão proferida contra a União e o Estado do Mato Grosso, cujo objeto são atos normativos daqueles Entes que fixam data limite em 30 de março.

Mas a argumentação vai além, tendo em vista que há decisão judicial transitada em julgado, em ação civil pública, processo nº 0024.14.267288-0, declarando a validade da Lei Estadual nº 20.817, de 2013, e determinando ao Estado que a observe.

De toda forma, com a devida vênia, a decisão do Juízo Federal da 8ª Vara do Mato Grosso traz manifestas incoerências, a começar por não observar a norma introduzida pela Lei nº 9.494, de 1997, relativa aos efeitos da sentença em ação civil pública:



Art. 2º O art. 16 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 16. A sentença civil *fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator*, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.”

O caráter restritivo quanto à limitação territorial imposto pelo legislador vincula a primeira parte, na qual se menciona efeito *erga omnes*. Ou seja, os efeitos *erga omnes* operam *dentro da competência territorial do Juízo prolator*.

Não fosse assim, estaremos diante de verdadeira Babel produzida pelo Poder Judiciário em torno de matéria tão relevante e sensível, ainda mais existindo constitucional competência legislativa e administrativa concorrente (também por isto é urgente a manifestação do STF nos casos que já tramitam junto àquela Corte sobre os mesmos atos normativos federais – ADC nº 17 e ADPF nº 292/DF).

Da mesma forma, a sentença ora questionada comete outra impropriedade, ao fundamentar a possibilidade de extensão de seus efeitos a todo o território nacional em dispositivos do Código de Defesa do Consumidor, mais precisamente seus artigos 93, II, e 103, I, que prescrevem:

Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local:

I - no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;

II - no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

...

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

I - erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;



Entretanto, é desconsiderado que as relações de consumo são definidas na própria lei, nelas não se encartando a prestação de serviço público educacional gratuito, o que se pode inferir dos seguintes dispositivos:

Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

§ 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.

Consequentemente, a decisão do Superior Tribunal de Justiça, pelo rito dos recursos repetitivos no RESP 1243887/PR, não dá suporte à conclusão a que chegou o Juízo. Tal decisão foi proferida em processo cujo objeto era a cobrança de expurgos inflacionários contratuais, daí a aplicação do Código de Defesa do Consumidor para legitimar efeitos em nível nacional.

Ademais, por argumentação, em face dos fundamentos até aqui expostos, outra regra específica que de toda forma teria sido violada está contida no novo CPC, ao dispor que nenhum magistrado proferirá decisão contra quem não foi ouvido no processo. Portanto, ao pretender dar efeito nacional à sua decisão, teria o Juízo que intimar todos os Estados da Federação e Municípios, pois que à luz da Constituição Federal e da LDB, eles têm autonomia e competência legislativa e de gestão quanto à educação e quanto aos seus sistemas de ensino. Vejamos o dispositivo processual em questão (frisando que a sentença foi proferida na vigência no novo CPC):

Art. 9º - Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica:

I - à tutela provisória de urgência;

II - às hipóteses de tutela da evidência previstas no art. 311, incisos II e III;

III - à decisão prevista no art. 701.



Considerando que o Juízo Federal do Estado do Mato Grosso estabeleceu penalidades e multa em caso de descumprimento de sua decisão *pelos réus* (embora, por ora, não exigíveis, em razão do efeito suspensivo dado à apelação da União), mas estipulou que os efeitos de sua sentença abrangem todo o território nacional, ou seja, que em todo o território nacional devem ser aceitas matrículas no primeiro ano do ensino básico de crianças que completarem 4 anos até 31/12, e no primeiro ano do ensino fundamental de crianças que completarem 6 anos até 31/12, é recomendável acompanhamento do caso por esta AGE, de forma a preservar a competência das autoridades estaduais de ensino, assim como a autonomia federativa do Estado de Minas Gerais, que tem Lei Específica sobre a matéria, fixando a data limite para matrículas no primeiro ano do ensino fundamental em 30 de junho.

Por força disto, vislumbramos algumas hipóteses processuais (sem a pretensão de que sejam exaustivas ou necessárias em concreto), a serem objeto de apreciação discricionária e decisão pelo Exmo. Sr. Advogado-Geral do Estado.

A primeira delas é o pedido de cadastramento do Estado de Minas Gerais nos autos de origem e recursos interpostos, na qualidade de interessado, já noticiando que se opõe aos termos da referida decisão, mesmo porque se sujeita a decisão anterior, também em ação civil pública, que lhe impõe o dever observar as disposições contidas em Lei Estadual sobre a matéria e não normas do Conselho Estadual de Educação, com ela colidentes.

Considerando que a AGU já vem agindo prontamente na defesa do ato normativo federal (o que, de toda forma, também não tem implicação em Minas Gerais, por força de sua Lei específica), outra medida acautelatória seria oficiar àquele órgão de representação judicial da União, dando-lhe ciência do entendimento do Estado. Ou seja, para noticiar que Minas Gerais tem normatização e há outra decisão judicial, em ação civil pública, determinando que o Estado a observe e aplique. Esta medida também serviria, se necessário, para ratificar a boa-fé do Estado diante do conhecimento da decisão do Juízo do Mato Grosso, prevendo que os efeitos de sua decisão são nacionais, caso alguma medida concreta viesse a ser por este adotada contra autoridades do Sistema Estadual de Ensino.



Judicialmente, em tese poder-se-ia cogitar ainda a utilização do instrumento processual contido no art. 105, I, g, da Constituição Federal, que fixa competência do Superior Tribunal de Justiça, nos seguintes termos:

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:  
I - processar e julgar, originariamente:

...

g) os conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciárias da União, *ou entre autoridades judiciárias de um Estado e administrativas de outro* ou do Distrito Federal, ou entre as deste e da União;

O Regimento daquela Corte assim trata da questão:

Do Conflito de Competência e de Atribuições

Art. 193. O conflito de competência poderá ocorrer entre autoridades judiciárias; o de atribuições, entre autoridades judiciárias e administrativas.

Art. 194. Dar-se-á o conflito nos casos previstos nas leis processuais.

...

Entretanto, apesar da redação não muito clara do dispositivo constitucional, a interpretação do próprio STJ é que a solução de conflito não se aplica quando o Juízo exerce atividade jurisdicional cotejada com competência de autoridade administrativa de outro Estado.

É o que se infere a seguir:

AgRg no CAAt 224 / CE

AGRAVO REGIMENTAL NO CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES  
2008/0167863-2

Relator(a) Ministro OG FERNANDES

Órgão Julgador TERCEIRA SEÇÃO

Data do Julgamento 26/08/2009

Data da Publicação/Fonte DJe 24/09/2009

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. HIPÓTESE QUE NÃO SE SUBSUME AO PRECEITO CONSTITUCIONAL. AUTORIDADES INTEGRANTES DE UM MESMO PODER. NÃO PROVIMENTO.

1. O Superior Tribunal de Justiça firmou compreensão segundo a qual: "O conflito de atribuições ocorre quando autoridades de dois Poderes diferentes, no desempenho de atividades administrativas, se julgam competentes para a edição de ato administrativo análogo" (AgRg no CAAt 150/SP, Relator Ministro JOSÉ DELGADO, DJ 31.5.04).





2. Na mesma linha de entendimento, asseverou a mencionada Corte Superior de Justiça que: "(...) o conflito de atribuições entre autoridades administrativa e judiciária somente surge quando ambas atribuem-se competência para o conhecimento e solução de matéria puramente administrativa. Quando, como no caso concreto, a autoridade judiciária, no exercício pleno de sua função jurisdicional, aprecia e decide uma ação popular ou outra qualquer, não pode haver conflito de atribuições com a autoridade administrativa". (CAAt n.º 90/DF, Relator Ministro GARCIA VIEIRA, DJ 29.5.00)
3. No caso específico dos autos, o conflito de atribuições não se revela idôneo, porquanto, para além de estarmos diante de duas autoridades integrantes do mesmo Poder, uma delas encontra-se no exercício de genuína função jurisdicional.
4. Agravo regimental a que se nega provimento.

Outra tese que se vislumbra seria a arguição de nulidade absoluta da decisão por incompetência do Juízo Federal do Mato Grosso, pois se trata de matéria que envolve todos os Entes Federativos, que têm competência legislativa e administrativa concorrente sobre a matéria e diversos Estados têm normas próprias, com parâmetros distintos daqueles das Resoluções do CNE. Por este prisma, a competência para julgamento de ação desta natureza seria necessariamente do STF, por força do art. 102, I, f, da Constituição Federal. Logo, em tese, caberia reclamação ao próprio STF, pleiteando a cassação do que restou decidido.

### *Conclusão*

Diante de todo o exposto, ratificamos os pareceres anteriores desta AGE, no sentido da defesa da constitucionalidade da Lei Estadual nº 20.817, de 2013, editada quanto à matéria, assim como os termos do bem elaborado Parecer prévio nº 606-0/2016 da Assessoria Jurídica da SEE. Logo, deve ser rechaçado o cumprimento da sentença proferida pelo Juízo Federal do Estado do Mato Grosso, com as cautelas cabíveis.

Recomenda-se que seja o caso levado ao Exmo. Sr. Advogado-Geral do Estado, para que analise a adoção de uma ou mais de uma das medidas sugeridas na fundamentação acima, caso entenda conveniente e oportuno, para preservar as autoridades do Sistema Estadual de Ensino.



ESTADO DE MINAS GERAIS  
Advocacia-Geral do Estado

De toda forma, *ad cautelam*, recomenda-se o acompanhamento, pelo(s) órgão(s) de defesa do contencioso desta AGE do processo de origem do Estado do Mato Grosso e dos recursos a ele relativos.

É o nosso parecer, em 10 (dez) laudas, todas rubricadas.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 26 de setembro de 2016

*Alessandro Branco*

ALESSANDRO HENRIQUE SOARES CASTELO BRANCO  
PROCURADOR DO ESTADO  
OAB/MG 76.715 – MASP 1050973-5

Alessandro Henrique S. C. Branco  
Procurador do Estado  
MASP 1.050973-5 - OAB/MG 76.715

APROVADO EM 28/09/2016

*Danilo Antônio de Souza Castro*  
Danilo Antônio de Souza Castro  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica  
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.840

*Onofre Almeida Batista Júnior*  
Onofre Almeida Batista Júnior  
ADVOCACIA GERAL DO ESTADO  
30/09/2016