

Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação

EMENTA: Direito Constitucional, Administrativo e Educacional. Estímulo à ampliação da quantidade de Escolas em Tempo Integral (ETI's) nas redes municipais de ensino em Pernambuco. Educação Infantil e Ensino Fundamental. Arts. 205; 206, I, II, III, VI e VII; 211, §2º e 227 da CRFB/88; Arts. 34, §2º e 87, §5º, da Lei nº 9.394/96 (LDB). Metas nº (s) 1 e 6 da Lei nº 13.005/2014 - Plano Nacional de Educação.

NOTA TÉCNICA Nº 02/2022 – CAOP – EDUCAÇÃO (artigo 23, inciso II, da Lei Complementar 12/94)

Trata-se de orientação jurídica elaborada, a partir de representação formulado pelo Sr. Sérgio Martins de Souza Queiroz a diversas Promotorias de Justiça, com o intuito de auxiliar a atuação dos membros, em virtude da recorrência de representações envolvendo a carência de unidades de ensino em tempo integral nas escolas públicas de educação básica neste Estado.

Corroborando com as questões legais que envolvem o tema, cabe inicialmente fazer um destaque que a pandemia da COVID-19 afetou profundamente os ambientes educacionais e seus potenciais. Estudo¹ da Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância, apresenta o panorama da exclusão escolar no país em razão da pandemia e aponta um retrocesso de quase duas décadas: aos 1,1 milhão de crianças e adolescentes que já não frequentavam a escola em 2019, somaram-se, outros cerca de 4 milhões de alunos que, segundo a PNAD-Covid 2020, não frequentavam a escola ou não receberam atividades escolares para realizarem em casa.

Mesmo para os poucos alunos que resistiram no ensino presencial, como os dos anos finais do ensino médio, não restou um cenário muito animador. Outro estudo², realizado pelo Insper em parceria com o Instituto Unibanco, estimou o *deficit* de aprendizagem dos alunos do terceiro ano do ensino médio em 2020/21 em razão da

1 Em <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/criancas-de-6-10-anos-sao-mais-afetadas-pela-exclusao-escolar-na-pandemia>. Acesso 03 de maio 2022.

2 Em https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/89499b7c-6c99-4333-937d-1d94870d3181?utm_source=site&utm_campaign=perda_aprendizagem_pandemia. Acesso 03 de maio 2022.

Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação

pandemia e aponta, a partir das evidências encontradas, a importância das políticas públicas para reduzir os danos, exigindo eficaz combate à evasão, melhoria da qualidade do ensino, aumento do acesso e engajamento dos estudantes, e a intensificação de ações para a recuperação e aceleração do aprendizado, como este centro de apoio expôs na Orientação: Avaliação e recuperação da aprendizagem.

É de suma importância a adoção de medidas educacionais que corram atrás do prejuízo e o modelo do ensino em tempo integral tem demonstrado bons resultados. Esse modelo, busca através de ações que induzem autonomia e responsabilidade, aumentar o aprendizado e reduzir a evasão. Os resultados do último IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) apontam para o sucesso na adoção deste modelo no ensino médio com o crescimento proporcional apurado do IDEB 2017 para o IDEB 2019 entre escolas integrais (17,3%) e das escolas parciais (9,7%).

Portanto, urge reconhecer o contexto em que estamos trabalhando para ampliar o alcance de nossa intervenção e minimizar os efeitos desta crise educacional, sendo imperioso registrar, ainda, que a educação em tempo integral, está inserida no **Planejamento Estratégico 2020/2029 do CNMP**.

De acordo com o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, constituem-se objetivos a serem atingidos no decênio de duração do PNE, a oferta de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos (as) alunos (as) na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a 7 (sete) horas diárias durante todo o ano letivo.

Antes de adentrar propriamente no cerne do tema proposto, convém diferenciar duas expressões semelhantes, muitas vezes utilizadas como sinônimos, mas que, na verdade, não guardam exatamente os mesmos significados, quais sejam “*Educação Integral*” e “*Escolas em Tempo Integral – ETI’s*”.

A Educação Integral objetiva promover o desenvolvimento pleno dos estudantes, com acolhimento das suas diversas camadas, e os colocando como ponto medular na dinâmica simbiótica de ensino e aprendizagem que deve permear as relações entre docentes e discentes, em uma proposta educacional humanizada e emancipadora.

Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação

Nesse sentir, não se afigura suficiente o aumento da quantidade de horas que os estudantes permanecerão na escola, mas é necessária a reestruturação da concepção de educação, de modo a proporcionar aos alunos a ampliação dos horizontes e o desenvolvimento do senso crítico, a partir da interlocução de conhecimentos multidisciplinares com a realidade vivenciada pelos aprendizes.

A Escola em Tempo Integral (ETI) é uma proposta que prolonga o período de permanência do estudante sob a proteção estatal. Ou seja, se a gestão pedagógica da ETI não tiver implementado a ideia de educação integral nesse espaço, traduzir-se-á em um local onde é oferecida política pública essencialmente assistencialista, dissociada da proposta de aprendizagem global preconizada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Em consonância com a perspectiva de desenvolvimento pleno dos estudantes, o ordenamento jurídico brasileiro não só garantiu o direito à Educação Integral às crianças e adolescentes, como cuidou de indicar a Escola em Tempo Integral (ETI) como veículo para sua materialização.

Como principais dispositivos constitucionais preconizadores da Educação Integral encontram-se os arts. 205, 206, I, II, III, VI e VII e 227.

Em conformidade com o texto constitucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), prevê, em seus arts. 53 e 59, o desenvolvimento global como direito dos infantes, a ser assegurado pelo poder público.

De mais a mais, a Lei nº 9.394/96 (LDB), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, assenta em seu art. 2º: *“A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”*.

Em arremate, o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, preconiza a Educação Integral como diretriz e também como estratégia a ser perseguida pelas redes públicas de educação básica, de modo que a jornada escolar proporcione, além da aprendizagem tradicional, atividades artísticas, recreativas, esportivas e culturais:

“Art. 2º São diretrizes do PNE:

Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação

[...]

- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:

I - **assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;**

II - **considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;**

III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;”. Grifos propositais

Doutra parte, a legislação educacional preconiza o aumento do número de Escolas em Tempo Integral (ETI's) como forma de concretizar a oferta da Educação Integral aos estudantes. Nesse sentido, a LDB estabelece em seus arts. 34 e parágrafos c/c e 87, §5º:

“Art. 34. **A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola.**

§ 1º São ressalvados os casos do ensino noturno e das formas alternativas de organização autorizadas nesta Lei.

§ 2º **O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.**

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação

§ 5º Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral.. Grifos propositais.

Embora a LDB se refira apenas à obrigação de ampliação das jornadas das escolas públicas de ensino fundamental, o PNE prevê que as escolas em regime de tempo integral devem ser oferecidas em todas as esferas da educação básica - Metas nº(s) 1 e 6.

Por sua vez, como o foco desta orientação técnica é nortear os membros no que diz respeito à fiscalização dos Municípios, aos quais compete prioritariamente ofertar educação infantil e o ensino fundamental (art. 211, §2º, da CF/88), serão abordadas as metas do PNE que se referem a essas etapas da educação básica:

“Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Estratégias:

1.17) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

Meta 6: **oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.**

Estratégias:

6.1) promover, com o apoio da União, a oferta de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos (as) alunos (as) na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a 7 (sete) horas diárias durante todo o ano letivo, com a ampliação progressiva da jornada de professores em uma única escola;

6.2) instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo

Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação

integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social;

6.3) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral;

6.6) orientar a aplicação da gratuidade de que trata o art. 13 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, em atividades de ampliação da jornada escolar de alunos (as) das escolas da rede pública de educação básica, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino;

6.7) atender às escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas na oferta de educação em tempo integral, com base em consulta prévia e informada, considerando-se as peculiaridades locais;

6.8) garantir a educação em tempo integral para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na faixa etária de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, assegurando atendimento educacional especializado complementar e suplementar ofertado em salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas;". Grifos propositais.

Como se vê da conjugação dos dispositivos legais supra, os Municípios devem garantir a ampliação das Escolas em Tempo Integral (ETI's), devidamente aparelhadas para oferta da Educação Integral, tanto na esfera de educação infantil, quanto do ensino fundamental.

Por sua vez, embora esteja como meta no PNE a ampliação das Escolas em Tempo Integral (ETI's) para educação básica, bem como as disposições trazidas pela Lei nº 9.394/96 (LDB), arts. 34, §2º e 87, §5º, de progressão das redes escolares públicas de ensino fundamental para o regime de tempo integral, a própria LDB, no art. 34, *caput*, autoriza a oferta do ensino fundamental em jornada parcial.

Nessa toada, os Tribunais vem se posicionando pela inexistência de obrigação dos Municípios de garantir matrícula no ensino fundamental em unidade que atenda em regime de jornada integral, considerando legítima a oferta em tempo parcial:

Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação

“APELAÇÃO. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ENSINO FUNDAMENTAL. PEDIDO DE TURNO INTEGRAL. IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. 1. No caso sob estudo, a parte autora visa vaga em estabelecimento de ensino fundamental, e em turno integral. 2. Quanto ao turno integral, sabido que inexistente previsão legal para tal hipótese, por ora. Em outras palavras, não há legislação que obrigue os réus a conceder vaga em turno integral para os estudantes do ensino fundamental. RECURSO DESPROVIDO. (TJ-RS - AC: 70081975997 RS, Relator: Léo Romi Pilau Júnior, Data de Julgamento: 30/07/2019, Vigésima Quinta Câmara Cível, Data de Publicação: 06/08/2019). Grifos propositais.

No que toca à educação infantil, malgrado a LDB contemple a oferta em regime de tempo parcial (art. 31, III), os Tribunais expressivamente se posicionam pela obrigação da garantia de matrícula em unidade de tempo integral de forma imediata, por força, dentre outros, do Art. 7º, XXV, da CRFB/88:

“Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
[...]
XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;”. Grifos propositais.

Ademais, dentro da obrigação de ofertar educação infantil em tempo integral, há subdivisão na jurisprudência em duas correntes. A primeira corrente defende que para imposição da matrícula no período integral, deve restar comprovada a impossibilidade de os responsáveis legais prestarem assistência à criança durante o dia, por se encontrarem imbuídos do dever de obtenção do sustento familiar (TJ-PR - APL: 17252847 PR 1725284-7 (Acórdão), Relator: Juíza Elizabeth M F Rocha, Data de Julgamento: 20/11/2018, 6ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 2448 06/03/2019).

A segunda corrente jurisprudencial considera que a necessidade de obtenção do sustento familiar dos responsáveis legais é presumida, de modo que a jornada parcial em creches e pré-escolas mostra-se inadequada, pois “*inviabiliza a dedicação dos seus responsáveis aos compromissos profissionais, geralmente desempenhados em tempo integral, e prejudica eventual busca por colocação no mercado de trabalho, colocando em risco a própria subsistência do infante*” (TJ-SP - APL: 10233626820198260577 SP 1023362-68.2019.8.26.0577, Relator: Daniela Maria Cilento Morsello, Data de Julgamento: 26/11/2020, Câmara Especial, Data de Publicação: 26/11/2020).

Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação

Ressalte-se que em relação ao ensino fundamental, a jurisprudência não considera como obrigatória a disponibilização indistinta de vagas em escolas de tempo integral nem mesmo quando os pais comprovarem que precisam trabalhar durante o dia, posto que essa etapa de ensino não estaria abrangida pela mesma proteção constitucional (Art. 7º, XXV, da CRFB/88) concedida às crianças na faixa etária de educação infantil:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO DA CRIANÇA E ADOLESCENTE. MUNICÍPIO DE VIAMÃO. AÇÃO ORDINÁRIA. **ENSINO FUNDAMENTAL. TURNO INTEGRAL. AUSÊNCIA DE DETERMINAÇÃO LEGAL PARA CUSTEIO PÚBLICO DO TURNO INVERSO. A criança não teve negado acesso à educação fundamental e se encontra cursando o segundo ano em escola pública, no entanto inexistente no município escola pública que propicie turno integral para a idade da demandante. Não é cabível impor ao ente público municipal que disponibilize matrícula em turno inverso para atingir o tempo integral no ensino fundamental com base nos critérios adotados para a concessão de vagas na educação infantil. Apesar do turno integral ser uma meta, a legislação vigente não determina que o ente público o disponibilize para o ensino fundamental. Agravo de instrumento desprovido.**

[...]

Os objetivos da educação infantil e do ensino fundamental são diferentes, pois até cinco anos de idade a criança recebe a educação infantil, para o que há imposição legal de turnos parcial ou integral na escola, dependendo da necessidade, enquanto que no ensino fundamental a jornada escolar prevista visa cumprir o currículo de formação básica, inexistindo imposição legal para disponibilização do turno integral.

Assim, não é cabível impor ao ente público municipal que disponibilize matrícula em turno integral no ensino fundamental com base nos critérios adotados para a concessão de vagas na educação infantil, qual seja a necessidade comprovada decorrente do trabalho dos responsáveis pela criança e/ou do zoneamento da residência, nem com base na legislação vigente, a qual refere o turno integral no ensino fundamental como meta a ser alcançada mediante as políticas públicas desenvolvidas.”. (TJ-RS - AI: 70081677270 RS, Relator: Eduardo Kothe Werlang, Data de Julgamento: 24/09/2019, Vigésima Quinta Câmara Cível, Data de Publicação: 26/09/2019). Grifos propositais.

Todavia, frise-se que as assertivas jurisprudenciais referenciadas acima não afastam a obrigação de os Municípios demonstrarem a ampliação do número de ETI's que ofertem educação infantil e o ensino fundamental em regime de tempo integral, nos termos do PNE.

Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação

Importa sobrelevar que tanto o acesso à educação infantil, quanto ao ensino fundamental, tratam-se de encargos públicos indeclináveis, uma vez que o Supremo Tribunal Federal já proclamou o direito à educação básica como parte integrante do núcleo consubstanciador do mínimo existencial, que deve ser garantido pelo Estado sem oposição de condicionalidades administrativas ou financeiras:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE ATENDIMENTO EM CRECHE EDUCAÇÃO INFANTIL DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006) COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO (CF, ART. 211, § 2º) O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCAÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC, ART. 85, § 11) NÃO DECRETAÇÃO, NO CASO, ANTE A AUSÊNCIA DE CONDENAÇÃO EM VERBA HONORÁRIA NA ORIGEM AGRAVO INTERNO IMPROVIDO." (RE 1101106 AgR/DF 2a Turma Rel. Min. Celso de Mello DJe 09.08.2018).

Inclusive, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do AI 761.908-RG, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 8.8.2012, Tema nº 548, entendeu pela existência de repercussão geral de acórdão paradigma sobre a obrigação de o município disponibilizar vaga de imediato em educação infantil, de maneira que quando for apreciado o processo modelo, a decisão terá efeito vinculante para as demais instâncias do Poder Judiciário:

"AUTO-APLICABILIDADE DO ART. 208, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DEVER DO ESTADO DE ASSEGURAR O ATENDIMENTO EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA ÀS CRIANÇAS DE ZERO A SEIS ANOS DE IDADE." (Tema 548: *"Dever estatal de assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a 5 (cinco) anos de idade"*).

Por corolário, por ora, todos os recursos extraordinários que versem precisamente sobre a matéria objeto do Tema nº 548 deverão ficar sobrestados no

Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação

Tribunal de origem até o julgamento do recurso paradigma pelo STF, nos termos do art. 1.036 do Código de Processo Civil.

Noutro giro, o Supremo Tribunal Federal, em recente julgado, entendeu que as questões que se refiram especificamente à obrigação de a vaga ser próxima à residência do infante e **em período integral** não estão contidas no Tema nº 548, de modo que os recursos que tratem dessas vertentes podem seguir regular prosseguimento.

Assim, o Supremo Tribunal Federal vem proferindo julgados posicionando-se no sentido de que o Município não guarda obrigação de garantir escolas **em tempo integral**, indistintamente, para educação infantil (e ainda menos, para o ensino fundamental), sob os seguintes argumentos:

“[...] Todavia, salvo melhor juízo, em que pese a determinação da Corte Suprema, a matéria em debate no presente processo guarda particularidade que a diferencia daquela tratada especificamente no referido paradigma. **É que, no acórdão vergastado e nas razões recursais, a discussão gira em torno da transferência da parte recorrente de uma escola para outra mais próxima de sua residência, em período integral, e não da garantia de vaga em creche e pré-escola de crianças de zero a cinco anos de idade.**

[...] Efetivamente não se aplica, ao caso, o entendimento a ser firmado pelo STF no julgamento do RE 1.008.166-RG, Rel. Min. LUIZ FUX, Tema 548 da repercussão geral (Dever estatal de assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a 5 (cinco) anos de idade) dadas as peculiaridades do caso concreto, em que se debate o direito da parte recorrente à transferência de uma escola para outra, mais próxima de sua residência e em período integral. Feitos esses breves esclarecimentos, passo ao exame do mérito do Recurso Extraordinário.

[...] Trata-se de demanda na qual as autoras, amparando-se no direito fundamental da criança à educação, postulam a transferência para a escola pública mais próxima de sua residência, em período integral.

Assim, a controvérsia se desenvolve em torno da abrangência do disposto no art. 208, I, da Constituição Federal, *in verbis*: ‘Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)’.

Relativamente ao direito à educação infantil, não há que se falar em intervenção indevida do Poder Judiciário em matéria reservada à Administração Pública, tampouco em violação à separação dos poderes, tendo em vista que o Poder Judiciário pode efetuar o controle judicial dos atos administrativos quando ilegais

Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação

ou abusivos, sendo inadmissível que meras questões burocráticas inviabilizem o acesso à educação infantil, constitucionalmente consagrado. [...]

Da análise dos referidos precedentes, verifica-se que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL tem dado a máxima efetividade ao disposto no art. 208 da Constituição Federal em defesa do direito à educação infantil. Desse modo, o acórdão recorrido divergiu do entendimento desta SUPREMA CORTE, razão pela qual merece ser reformado, bem assim restabelecida a sentença, que julgou parcialmente procedente o pedido nos seguintes termos (fls. 116-118, Doc. 1):

[...] Pela breve exposição da legislação vigente é indiscutível que toda criança tem direito à educação. Nesse sentido, a negativa de acesso imediato ao ensino pode redundar em atraso escolar de difícil recuperação. Considerando a natureza do direito à educação não há de se falar em violação ao princípio da isonomia, em suposto detrimento da coletividade, deve imperar a garantia constitucional de acesso da criança à educação, a qual não pode ser obstada, em respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana. Os requisitos estabelecidos pela administração como forma de estabelecer prioridade no atendimento das crianças dependentes de acesso às escolas públicas locais não são aptos a eximir o poder público de cumprir com os deveres que lhe são impostos pela Constituição Federal, enquanto o direito faz parte das normas fundamentais. Assim, o réu deve se adequar à demanda para possibilitar às autoras o acesso ao ensino infantil em escola próxima de sua residência, obrigação do Estado, razão pela qual esse pedido é procedente. **No que se refere ao ensino em período integral, esse encontra previsão na Lei 13.005/2014, a qual define o Plano Nacional de Educação e que o estipula, claramente, como meta a ser implementada pelo Poder Público, portanto, não há obrigatoriedade da educação em período integral. Logo, a oferta de educação infantil pelo Estado não se confunde com o ensino em período integral, não estando abrangido no conceito de educação básica obrigatória, devendo ser assegurado mediante a observância de políticas públicas com critérios definidos pelo próprio Poder Executivo, sem a ingerência do Poder Judiciário, ressalvado casos em que reste evidenciada ilegalidade nos critérios de seleção ou procedimentos adotados, o que sequer foi alegado pelas autoras, portanto esse pedido é improcedente.** [...] Em face das considerações alinhadas JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO para confirmar a antecipação de tutela (ID 56787156) e condenar o réu a transferir às autoras para escola da rede pública, nas proximidades de sua residência e, em consequência, julgo o processo com resolução de mérito, nos termos do artigo 487, I do Código de Processo Civil. (grifo nosso).

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, CONHEÇO DO AGRAVO para, desde logo, **DAR**

Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação

PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, para restabelecer a sentença. Publique-se. Brasília, 2 de agosto de 2021. Ministro Alexandre de Moraes Relator Documento assinado digitalmente” (STF - ARE: 1322879 DF 0701236-22.2020.8.07.0018, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 02/08/2021, Data de Publicação: 03/08/2021). Grifos propositais.

Por seu turno, essas decisões do STF, em que restou estabelecido que não há a obrigação indistinta de fornecimento de escola em tempo integral para educação infantil, não adentraram na hipótese de comprovação pelos responsáveis legais da criança da necessidade de se ausentarem de casa durante todo o dia para trabalhar (Art. 7º, XXV, da CRFB/88) e também não se processaram com observância da dinâmica dos recursos repetitivos, ou seja, não gozam de efeito vinculante em relação às demais instâncias.

Em síntese, a oferta da educação infantil e do ensino fundamental é obrigação inarredável dos Municípios, sendo admitidas ponderações de ordem jurisprudencial apenas em relação às jornadas (parcial ou integral).

Outra questão que merece relevo refere-se à situação em que o ente já disponibilizava o tempo integral para educação infantil ou ensino fundamental em determinadas unidades de ensino, atendendo à legislação, e resolve suprimir um dos turnos, sob o argumento de viabilizar a ampliação do número de vagas para mais alunos.

Nessa hipótese, como já havia sido desenvolvida uma política pública prevista em lei, com a adoção do tempo integral, a jurisprudência não admite que se retroceda para se reduzir o período de permanência dos estudantes nesses educandários, **em respeito ao princípio da proibição do retrocesso social (*effect cliquet*)**.

A vedação do retrocesso social é oponível, inclusive ao administrador público que pretende desfazer política pública já implementada em consonância com a legislação vigente:

“O princípio da proibição ao retrocesso social possui, enfim, natureza bivetorial, já que ostenta comando limitador ou proibitivo (vedar ações retrocessivas) e determinativo ou dirigente (impor condutas positivas e impedir omissões estatais que contribuam para o retrocesso social) para o Estado.

[...]Destarte, forçoso concluir que a conduta indevida do Poder Público (por ação ou omissão) na implementação de política pública que implique no

Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação

retrocesso social está em desconformidade com o dever de progresso exigido pela CRFB, além de atentar contra o princípio da proibição ao retrocesso social em sua faceta determinativa, o que exige a atuação ministerial reparadora.

Por fim, parece acertado dizer que as políticas públicas voltadas para a concretização de direitos e econômicos – por serem instrumentos destinados à máxima efetividade das próprias garantias individuais – não poderão ser suprimidas por estarem protegidas, de forma reflexa, pela cláusula pétrea constitucional constante no inciso IV do §4º do artigo 60 da Lei Fundamental.³. Grifos propositais.

Dessa maneira, o princípio da proibição do retrocesso social impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas, o que se subsume plenamente na impossibilidade de modificar a jornada integral para parcial em unidades que já ofereciam o horário integral.

Equivale a dizer que o Poder Público não pode reduzir ou suprimir a concretude dos direitos já efetivados. Ao contrário, deve preservar o que já fora constituído de modo a garantir a proteção e a segurança do sistema jurídico-constitucional.

Ou seja, se o ensino já vem sendo disponibilizado em período integral, as ofertas futuras na unidade de ensino não poderão contemplar apenas o meio período, sob pena de significar retrocesso social.

Nesse contexto, convém citar o exemplo do Município de São Paulo, que foi acionado pelo Ministério Público do Trabalho⁴, por ter suprimido o período integral de unidades de educação infantil, sob o argumento de ampliação do número de vagas:

“Ministério Público do Trabalho em São Paulo notifica Município para que suspenda o fechamento de salas de aula de período integral

3 NOGAMI, Gustavo. **Breves considerações acerca do controle ministerial sobre as políticas públicas.** In: Edilson Vitorelli (Org.). Temas aprofundados do Ministério Público Federal. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2013.

4 Disponível em: <https://www.prt2.mpt.mp.br/519-ministerio-publico-do-trabalho-em-sao-paulo-notifica-municipio-para-que-suspenda-o-fechamento-de-salas-de-aula-de-periodo-integral#:~:text=A%20not%C3%Adcia%20de%20que%20a,considerar%20que%20esta%20trar%C3%A1%20repercuss%C3%A3o>. Acesso em 17 de maio. de 2022.

Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação

[...]

‘Considerando que a educação é direito fundamental da criança e do adolescente e obrigação do Poder Público assegurar educação de qualidade, com vistas inclusive à redução e gradativa eliminação do trabalho infantil no Município de São Paulo, notificamos o Município a abster-se de suspender turnos integrais em escolas ou creches, e, ainda, no prazo de 45 dias, apresentar plano de ampliação da educação integral no Município de São Paulo, nos próximos cinco anos, em atendimento às metas traçadas nos Planos Municipais de Educação e Plano de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, aprovados pela sociedade, que constituem as metas e diretrizes da política pública municipal de educação e de enfrentamento ao trabalho infantil. Trata-se de direito fundamental assegurado às crianças, adolescentes e suas famílias, que não lhes pode ser retirado’, explica a procuradora.”.

Sobre a impossibilidade de retrocesso social em políticas públicas educacionais já implementadas com base na legislação em vigor, o STF já assentou:

“CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - SENTENÇA QUE OBRIGA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A MATRICULAR CRIANÇAS EM UNIDADES DE ENSINO INFANTIL PRÓXIMAS DE SUA RESIDÊNCIA OU DO ENDEREÇO DE TRABALHO DE SEUS RESPONSÁVEIS LEGAIS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA POR CRIANÇA NÃO ATENDIDA - LEGITIMIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DAS “ASTREINTES” CONTRA O PODER PÚBLICO - DOUTRINA – JURISPRUDÊNCIA.

[...]

- A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados. (ARE 639.337-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe de 15/9/2011). Grifos propositais.

Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação

CONCLUSÕES

Em confronto da legislação educacional em vigor sobre as escolas em tempo integral e o entendimento jurisprudencial prevalente sobre a matéria, tem-se que:

I) Deve ser perseguida pelo MPPE a ampliação das Escolas em Tempo Integral pelos Municípios (ETI's), tanto em relação à educação infantil, quanto ao ensino fundamental, em observância, precipuamente, da Meta nº 1 (Estratégia nº 1.17) e da Meta nº 6 da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação) - vide modelo de Portaria em anexo -, contudo não significa dizer que todos os alunos da educação infantil e do ensino fundamental deverão gozar do horário integral;

II) a garantia do acesso à educação infantil e ao ensino fundamental trata-se de obrigação que inadmite escusa de ordem administrativa para o seu cumprimento pelos municípios, por se tratar de direito integrante do mínimo existencial, contudo esse ditame constitucional não impõe a observância irrestrita da jornada integral para essas etapas de ensino;

III) como a jornada parcial é admitida pela legislação educacional tanto para educação infantil, quanto para o ensino fundamental, é expressivo o entendimento jurisprudencial no sentido de aceitar, em regra, como legítima a oferta dessas etapas da educação básica em horário parcial, sem se perder de vista que a ampliação das Escolas em Tempo Integral - ETI's é uma das metas do PNE;

IV) apesar da assertiva anterior, não se pode deixar de evidenciar que existe, como visto, a corrente jurisprudencial que se posiciona

Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação

no sentido de que a educação infantil deve ser disponibilizada em tempo integral, em virtude, dentre outros, do preceito contido no art. 7º, XXV, da CRFB/88, o que não ocorre com o ensino fundamental, que é aceito em jornada parcial de forma remansosa pelos Sodalícios, sem olvidar que o aumento das escolas que ofereçam ensino fundamental em tempo integral - ETI's é uma das metas do PNE e da LDB, como visto;

V) é pacífico, inclusive, no Supremo Tribunal Federal, que se o Município já ofertar educação infantil e/ou ensino fundamental em jornada integral em determinadas unidades de ensino, encontra-se implementada política pública prevista em lei, de modo que não poderá retroceder para retornar à jornada parcial nesses educandários, em respeito ao Princípio da Proibição do Retrocesso Social (*effect cliquet*).

É a orientação técnica não vinculante do CAO/Educação, que traduz o posicionamento jurídico sobre o tema.

Recife, 23 de maio de 2022.

SERGIO GADELHA SOUTO
COORDENADOR CAO – EDUCAÇÃO

ALENA GUERRA DE MORAES TELES CAVALCANTE
ANALISTA JURÍDICA

DANIELLA CORDEIRO CRUZ SILVA SANTOS
ANALISTA PEDAGOGIA