

ORIENTAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA N. 02/2020

Área de Atuação da Infância, Juventude e Educação do Centro de Apoio Operacional às Procuradorias e Promotorias de Justiça

ASSUNTO: considerações sobre o regime especial de aulas não presenciais instituído no Estado de Goiás a partir da implantação de medidas de prevenção e combate à COVID-19

A presente informação técnico-jurídica, cuja emissão encontra fundamento legal nas disposições do artigo 33, inciso II, da Lei n. 8.625/1993 e artigo 60, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 25/1998, objetiva subsidiar, sem caráter vinculativo, a atuação dos Promotores de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás com atribuições para a proteção do direito à educação no que pertine ao funcionamento dos sistemas e unidades de ensino a partir da instituição do regime especial de aulas não presenciais em razão das medidas de prevenção ao contágio e enfrentamento da propagação decorrente da COVID-19.

A suspensão das atividades escolares presenciais em todo o país, por se tratar de medida inédita, tem impactado de forma contundente as políticas educacionais, de modo a ensejar a atuação do Ministério Público no acompanhamento das ações adotadas pelos poderes públicos para a garantia de acesso à educação e à preservação da vida e saúde dos estudantes, profissionais da educação e seus familiares.

1. Do panorama normativo

O Decreto Estadual n. 9.633/2020 estabeleceu, em seu artigo 2º, § 2º, que *“as aulas escolares, nos estabelecimentos públicos e privados, poderão ser suspensas, conforme critérios epidemiológicos e assistenciais determinados pela autoridade sanitária”*, determinação reproduzida no artigo 7º do Decreto n. 9.634/2020.

Nessa esteira, a Secretaria de Estado da Saúde de Goiás expediu três Notas Técnicas que suspenderam as aulas em todos os níveis educacionais, públicos e privados, com interrupção das atividades.

A mais recente, a Nota Técnica n. 7/2020, prevê a prorrogação da interrupção das atividades presenciais em escolas até o dia 30/05/2020.

Objetivando normatizar a questão, em 17/03/2020, o Conselho Estadual de Educação (CEE/GO) editou a Resolução n. 2/2020 que dispõe sobre o regime especial de aulas não presenciais no sistema educativo do Estado de Goiás, *“definido essencialmente pela manutenção das atividades pedagógicas sem a presença de alunos e professores nas dependências escolares, devendo se efetivar por meio de regime de colaboração entre os entes federados e autoridades”* que compõem o sistema.

Em um primeiro marco, o regime especial de aulas não presenciais foi estabelecido até o dia 30/03/2020, com prorrogação, pela Resolução n. 05/2020, até 30/04/2020 e, pela Resolução n. 08/2020, até 30/05/2020.

As diretrizes foram complementadas pelas Notas Técnicas 1/2020 e 2/2020 que suscitaram discussão notadamente quanto à autonomia dos entes que figuram no sistema educativo e à unidade do calendário escolar.

Em âmbito federal, a Medida Provisória n. 934, de 1º de abril de 2020, ao estabelecer as normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica, prevê que a unidade de ensino está dispensada, em caráter excepcional, da obrigatoriedade de observância ao mínimo de dias de efetivo trabalho escolar, nos termos do disposto no artigo 24, inciso I e § 1º e artigo 31, inciso II, da Lei Federal n. 9.394/96, desde que cumprida a carga horária mínima anual estabelecida nos referidos dispositivos - qual seja, 800 horas - observadas as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino.

Quanto aos demais aspectos da normatização das atividades pedagógicas não presenciais pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), as diretrizes aprovadas nesta data - ainda pendentes de aprovação pelo Ministério da Educação (MEC) – enfatizam a autonomia de cada sistema de ensino principalmente quanto à organização do calendário escolar, reposição de carga horária e incentivo à adoção do regime especial de aulas não presenciais, mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação.

2. Da autonomia das redes e escolas para decidirem sobre a manutenção do efetivo trabalho escolar por ferramentas de mediação e reorganização do calendário escolar

Sem embargo dos posicionamentos divergentes, observa-se que o regime especial de aulas não presenciais tem sido adotado como uma alternativa à continuidade das atividades pedagógicas de modo a minimizar os impactos negativos da propagação da COVID-19 na política educacional.

Por este regime, as atividades devem ser desenvolvidas com uso de variadas ferramentas acessíveis ao corpo discente que mantenham em contato a unidade escolar, o professor e o aluno, de modo a possibilitar a continuidade do processo de aprendizagem e evitar a defasagem no processo de ensino e a evasão escolar decorrente da total desconexão entre tais atores.

Deve, também, ser resguardado o padrão de qualidade previsto no artigo 206, inciso VII da Constituição Federal e artigo 3º, inciso IX, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Diante de tais premissas, não se pode olvidar que não há espaço para a sujeição de todas as redes, escolas e até mesmo universidades a uma determinação comum, sob pena de vulneração à princípio constitucional da isonomia e à garantia do acesso à educação.

Nesse sentido, o artigo 5º da Resolução n. 2/2020 do CEE/GO, ao reforçar a autonomia das redes e estabelecimentos de ensino, prevê que *“os gestores das unidades escolares que, por razões diversas, manifestarem impossibilidade de execução das atribuições supracitadas nos Artigo 3º, deverão apresentar ao Conselho Estadual de Educação ou ao respectivo Conselho Municipal de Educação, calendário com proposta de reposição das aulas referentes ao período de regime especial de aulas não presenciais”*.

Portanto, como alternativa à realização de atividades pedagógicas não presenciais mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação, a rede ou unidade de ensino, a partir de suas particularidades¹, respeitado o respectivo projeto político-pedagógico, deve deliberar a respeito do cumprimento da carga horária mínima estabelecida, optando pela suspensão das atividades e a reposição ao fim do período de emergência, com apresentação do novo calendário.

¹ Art. 211, da CF e arts. 14, 16, 17 e 18 da LDB.

Tal opção, contudo, deve ser precedida de ampla discussão, atentando-se para o risco de potencialização dos danos futuros, tendo em vista a imprevisibilidade do tempo de sustação das atividades que, se demasiado longo, poderá resultar na sobrecarga de trabalho pedagógico para estudantes e professores e até mesmo na eventual impossibilidade de reposição da carga horária.

Sob este prisma, devem, ainda, ser consideradas, em relação à rede pública de ensino, outras questões subjacentes, como a prorrogação da alimentação e do transporte escolares por períodos excepcionais, a existência de servidores com duplicidade de vínculo e a imposição de carga horária intensa que poderá implicar no recrudescimento da evasão e abandono escolar.

No que pertine à (re)organização do calendário escolar, semelhante raciocínio deve ser desenvolvido e aplicado na interpretação das Notas Técnicas 1/2020 e 2/2020 publicadas pelo CEE/GO².

Isso porque, nos termos do artigo 23, § 2º, da LDB, *“o calendário escolar deverá adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, a critério do respectivo sistema de ensino, sem com isso reduzir o número de horas letivas previsto nesta Lei”*.

Fulcrado em tal dispositivo, em 16/03/2020, o CNE tornou pública Nota de Esclarecimento³ com as seguintes disposições:

[...] 2. No exercício de sua autonomia e responsabilidade na condução dos respectivos projetos pedagógicos, respeitando-se os parâmetros legais estabelecidos, os estabelecimentos de ensino proponham formas de reposição

² A Lei Complementar Estadual n. 26/98 que estabelece as diretrizes e bases do Sistema Educativo do Estado de Goiás, em seu art. 8º, reforça o teor do art. 18 da LDB, ao dispor que *“os municípios podem organizar-se em sistemas próprios de educação, seguindo o que estabelecem os artigos 11 e 18 da Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996”*. Excepcionalmente, a LDB determina que os *“Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”*. Esta opção torna-se expressa quando o município decide não constituir um sistema municipal de ensino, tanto que o parágrafo único do art. 3º do Regimento Interno do Conselho Estadual de Educação de Goiás determina que *“são jurisdicionadas ao Conselho Estadual de Educação todas as instituições educacionais criadas e mantidas pelo Poder Público Estadual, as instituições municipais de Educação Superior, todas as instituições particulares que oferecem Educação Básica nas etapas do ensino fundamental e médio em suas diversas modalidades, as instituições de Educação Básica criadas e mantidas pelo Poder Público Municipal onde não foi criado sistema municipal de educação e, ainda, as instituições particulares de educação infantil onde não foi criado sistema municipal de educação”*. Dessa forma, torna-se claro que as disposições do Conselho Estadual da Educação de Goiás aplicam-se ao Município caso este não disponha de um sistema municipal de ensino constituído. Nas demais hipóteses, a autonomia normativa e administrativa dos sistemas municipais de ensino permanece inviolável.

³ Disponível: <https://www.seduc.pi.gov.br/arquivos/docs/771876322.nota_de_esclarecimento_-_covid-19.pdf>.

de dias e horas de efetivo trabalho escolar, submetendo-as à aprovação do correspondente órgão normativo e de supervisão permanente do seu sistema de ensino; 3. A reorganização do calendário escolar em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino seja feita com a participação dos colegiados das instituições de ensino, notadamente, dos professores e da equipe pedagógica e administrativa do estabelecimento, bem como de alunos e seus familiares e demais setores envolvidos na organização das atividades escolares; 4. Seja assegurado no processo de reorganização dos calendários escolares que a reposição de aulas e atividades escolares que foram suspensas possam ser realizadas de forma a preservar o padrão de qualidade previsto no inciso IX do artigo 3º da LDB e inciso VII do art. 206 da Constituição Federal [...] 6. No exercício de autonomia e responsabilidade dos sistemas de ensino, respeitando-se os parâmetros e os limites legais, possam os estabelecimentos de educação, em todos os níveis, considerar a aplicação do previsto no Decreto-Lei nº 1.044, de 21 de outubro de 1969, de modo a possibilitar aos estudantes que direta, ou indiretamente, corram riscos de contaminação, serem atendidos em seus domicílios.

Destarte, a reordenação do calendário escolar deve ser feita em conformidade com as particularidades de cada município, levando em consideração as dificuldades de adaptação com o retorno das aulas presenciais que não deverá acontecer de forma abrupta, sendo precedida de ampla discussão com toda a comunidade escolar, notadamente as famílias dos estudantes diretamente impactadas pelas medidas adotadas. As deliberações devem também ser objeto de aprovação pelos respectivos conselhos de educação.

A propósito, importante destacar entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás em situação tangencial à autonomia do sistema de ensino na organização do calendário escolar:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA. REPOSIÇÃO DE AULAS NÃO MINISTRADAS. REALIZAÇÃO DE CONSELHOS DE CLASSE E DE REUNIÕES PEDAGÓGICAS. DIAS LETIVOS. NÃO CONFIGURADOS REQUISITOS PARA O ADICIONAL DE TRABALHO EXTRAORDINÁRIO. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS MAJORADOS. DESPROVIMENTO. I - Os conselhos de classe e as reuniões pedagógicas incluem-se no conceito de horas letivas, como se extrai da interpretação sistêmica dos artigos 12, III; 13, I, II e V; 23, § 2º, e 24, I da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei federal nº 9.394/1996), e também do artigo 9º da Resolução nº 9/2010 do Conselho Municipal de Educação. II - **Não há ilegalidade na alteração do calendário escolar do município visando a reposição, aos sábados, dos dias letivos perdidos em razão das especificidades locais, tudo para atender a carga horária mínima anual.** Assim, por se tratar de reposição de dia letivo, não há falar em

remuneração por trabalho extraordinário. III - Em razão da sucumbência, persistente mesmo após a interposição deste recurso, justa a majoração ao valor total de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais) dos honorários devidos pelo sindicato apelante, nos termos dos artigos 85, §§ 2º e 11, Código de Processo Civil. IV - Apelação conhecida e desprovida (TJGO, Apelação (CPC) 0363927-77.2013.8.09.0164, Rel. BEATRIZ FIGUEIREDO FRANCO, 4ª Câmara Cível, julgado em 10/06/2019, DJe de 10/06/2019 – grifou-se).

3. Das considerações finais e providências sugeridas

Diante dos argumentos expendidos, encaminha-se a presente orientação técnico-jurídica, sem caráter vinculativo, no sentido de orientar a atuação dos órgãos de execução com atribuição para a proteção do direito à educação na fiscalização e acompanhamento das ações implementadas pelas redes públicas de ensino e por cada uma de suas unidades escolares, bem como pelas unidades escolares da rede privada de ensino, com ênfase nas seguintes providências:

a) Na hipótese de funcionamento de sistema de educação autônomo, analisar a normatização do Conselho Municipal de Educação acerca do regime a ser aplicado durante o período de suspensão das aulas presenciais (caso o Conselho Municipal de Educação não esteja regularmente constituído ou não tenha normatizado a respeito, podem ser aplicadas supletivamente as Resoluções n. 2/2020 e 8/2020 do Conselho Estadual de Educação);

b) Fiscalizar as ações adotadas pela rede pública e unidades de ensino privadas no que pertine à suspensão das atividades ou adesão ao regime especial de aulas não presenciais, para fins de cumprimento da carga horária mínima prevista para cada nível educacional (infantil, fundamental, médio e superior).

HIPÓTESE 1 - Se a opção for pela suspensão das atividades, verificar a existência de calendário de reposição da carga horária e sua devida aprovação.

HIPÓTESE 2 - Se a opção for pelo regime de aulas não presenciais, analisar o detalhamento das ações adotadas, o alcance dos instrumentos de mediação tecnológica ou de comunicação aos estudantes e fiscalizar sua execução.

Deve ser estimulado o uso de plataformas e tecnologias digitais e de comunicação (por exemplo, videoaulas, conteúdos organizados em plataformas virtuais de ensino e aprendizagem, redes sociais, correio eletrônico, *blogs*, programas de televisão ou rádio, material didático impresso com orientações pedagógicas) destinadas a assegurar a manutenção das atividades pedagógicas ou o efetivo trabalho escolar

enquanto durarem as medidas de distanciamento social, resguardado o controle de acesso pelo aluno e a sua orientação por profissional habilitado.

HIPÓTESE 3 - Verificada omissão do ente público ou da unidade escolar quanto ao desenvolvimento das atividades educacionais, fomentar a discussão a respeito da melhor orientação a ser adotada, em face das peculiaridades locais, objetivando resguardar a qualidade do ensino, evitar a evasão escolar e preservar o ano letivo.

c) Primar pelo padrão mínimo de qualidade do serviço educacional, tanto nas atividades pedagógicas desenvolvidas por meio da utilização de tecnologias digitais quanto nas atividades de reposição de carga horária, compreendido como direito do aluno e princípio da educação nacional;

d) Em relação à antecipação de férias, os sistemas autônomos podem dispor a respeito e devem analisar os pedidos formulados pelas unidades de ensino. Contudo, a medida deve ser adotada após ampla discussão com a comunidade escolar, notadamente porque não há previsão quanto ao retorno das aulas presenciais.

A antecipação de férias neste momento, sem o devido planejamento, poderá resultar em prejuízos aos alunos e professores notadamente diante da possibilidade de sobrecarga de atividades pedagógicas decorrente da reposição de carga horária aos sábados, extensão de turno e contraturno.

Prestadas as orientações pertinentes, ressalto que as diretrizes se baseiam na regulamentação normativa consolidada até esta data e, por fundarem-se em conteúdo sensível e dinâmico, poderão ser posteriormente retificadas, modificadas ou complementadas.

Goiânia, 28 de abril de 2020.



Cristiane Marques de Souza
Promotora de Justiça
Coordenadora da área da Infância, Juventude e Educação