

PARECER N. 02/2024/DPPR/NUDIJ

Implantação do ensino em tempo integral. Oposição da comunidade escolar, por intermédio do Conselho Escolar. Consideração do arcabouço normativo da Educação do Campo. Necessidade de adaptação à realidade local. Mandado de Segurança Individual. Ausência de procuração para representação dos demais estudantes. Ilegitimidade ativa para pleitear direitos coletivos, além da utilização do instrumento inadequado, Mandado de Segurança Coletivo. Efeitos na esfera jurídica de terceiros. Possibilidade de indenização por eventuais danos.

OBJETO DO PARECER

1. Trata-se de parecer elaborado pelo Núcleo da Infância e Juventude (NUDIJ) da Defensoria Pública do Estado do Paraná ante consulta encaminhada pelos responsáveis por estudantes do Colégio Adonis Morski, localizado no município de Boa Ventura de São Roque/PR, pertencente ao Núcleo Regional de Educação de Pitanga, sobre a forma de implantação do ensino em tempo integral, destacando a possibilidade de se opor a implantação do modelo ou de compatibilizar com a realidade local, à luz da legislação aplicável. Por fim, sobre a juridicidade da decisão liminar, em mandado de segurança individual, de impor a implantação do ensino em tempo integral para coletividade de estudantes.

2. Segundo informações dos responsáveis pelas crianças e adolescentes, sem comunicação ou consulta prévia, o NRE de Pitanga transformou o ensino regular em tempo integral no Colégio Adonis Morski para o ano letivo de 2024, a decisão foi anunciada em reunião (05/02/2024) nas dependências da unidade, oportunidade em que a comunidade escolar se posicionou contrária à medida, incluindo o Conselho Escolar. Conforme relato, as crianças estão saindo muito cedo de casa e retornando muito tarde, em estado de completa exaustão para o convívio familiar. A oposição dos representantes do Conselho ficou mais contundente na reunião do dia 11/03/2024,

junto à Chefia do NRE, realizada na biblioteca da escola. No íterim entre ambas as reuniões, o NRE, em comum acordo com os responsáveis, decidiu por implantar o ensino integral parcial, com carga horária reduzida de 35h. A decisão acordada foi obstada por um superveniente mandado de segurança individual (0000285-15.2024.8.16.0136), cujo impetrante obteve o deferimento do pedido em sede de tutela provisória, para forçar a implantação do ensino em tempo integral para todos os estudantes.

FUNDAMENTOS

3. A implantação do ensino em tempo integral requer um movimento planejado, cuja proposta deve ser modulada de acordo com a realidade local de cada comunidade, por intermédio do diálogo e da incorporação de demandas da população interessada.

4. Esse *modus operandi* decorre de normas da gestão democrática do ensino público, observado o princípio da participação da comunidade escolar e local (Art. 14 da LDB¹). A adoção da gestão democrática decorre do comando constitucional (Art. 206, inciso VI, da CF). Em face disso, os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de se articular com as famílias e com a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola (Art. 12, inciso VI da LDB).

5. A gestão democrática foi implementada na escola por intermédio, sobretudo do Conselho Escolar, com caráter deliberativo, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de modo a envolver a comunidade local na escola. Nos termos da referida lei, o Conselho Escolar, órgão deliberativo, será composto do diretor da escola, membro nato, e de representantes das comunidades escolar e local, eleitos por seus pares, nas seguintes categorias: I – professores, orientadores educacionais, supervisores e administradores escolares; II – demais servidores

¹ Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.393, de 20 de dezembro de 1996)

públicos que exerçam atividades administrativas na escola; III – estudantes; IV – pais ou responsáveis; V – membros da comunidade local (Art. 14, § 1º).

6. Diante de tais fundamentos, sustenta-se que o Conselho Escolar, inclusive pelo caráter deliberativo atribuído pela LDB, confere legitimidade democrática para as decisões da mantenedora, à medida que ratifica as decisões de grande impacto na prestação do serviço público, por conseguinte, na vida da comunidade local. Trata-se, portanto, de um órgão colegiado com poder decisório sobre as ações da administração, com a prerrogativa, inclusive, de se opor às decisões da mantenedora, de modo que esta esteja obrigada a respeitar a decisão colegiada, substancialmente pelo teor democrático da gestão e da elevada hierarquia da norma constitucional, ou, então, de entabular o consenso entre o conjunto representativo e o poder público. Não poderia ser diferente, haja visto que decisões unilaterais geram conflitos na unidade escolar e ensejam intensos movimentos de oposição da comunidade, principalmente quando se observa propostas incongruentes com a realidade local ou com os anseios sociais. Em última análise, a decisão colegiada, em razão da prevalência de valores democráticos e da legitimidade que o processo decisório conduz, deve prevalecer sobre questões prejudiciais aos interesses da comunidade local, desde que sejam legítimos e dentro do escopo de proteção integral da criança e do adolescente estudante.

7. O Colégio Adonis Morski está localizado no perímetro urbano, segundo o Plano Municipal de Saúde (2022 - 2025), dos 6.554 habitantes, apenas 1.544 residem no centro, enquanto 5.010 residem no campo². Portanto, apesar da localização, o público atendido advém do campo, de modo que a escola se caracteriza, em razão do perfil dos alunos, como uma escola do campo.

8. Ademais, conforme o Plano, os principais recursos econômicos provêm da agropecuária, em que predomina a pequena e média propriedade, com o cultivo de cereais, à exemplo da soja, milho, feijão, cevada, trigo, aveia, erva mate, frutas e olerícolas, além do manejo de bovinos de corte, suínos, equinos, ovinos, dentre outras

² Plano de Saúde Municipal de Boa Ventura de São Roque 2022 - 2025. Disponível em: <<https://transparencia.boaventura.pr.gov.br/uploads/pagina/arquivos/Plano-Municipal-2022-2025.pdf>>.

criações. Logo, não há dúvida de que a escola supracitada se caracteriza predominantemente como uma escola do campo, com todas as particularidades a ela inerentes, em que pese não trazer na denominação essa identificação.

9. Desse modo, além das disposições comuns à escola urbana, à luz do artigo 28 da LDB, na oferta da educação básica para a população do campo, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação, às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente: *I – Conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural; II – Organização escolar própria, incluindo a adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e as condições climáticas; III - adequação à natureza do trabalho na zona rural.*

10. À luz da LDB, extrai-se de uma face normas que impõem limites à intervenção unilateral do Estado, de outra o dever de adaptar o currículo e as metodologias ao interesse dos estudantes do campo, incluindo adaptações no calendário, de modo a construir uma organização própria, conforme as características produtivas, climáticas e laborais da população rural.

11. O Decreto Federal nº 7.352/2010, art. 1º, § 4º, que dispõe sobre a política de Educação no Campo, também disciplina que *“a educação do campo concretizar-se-á mediante a oferta de formação inicial e continuada de profissionais da educação, a garantia de condições de infraestrutura e transporte escolar, bem como de materiais e livros didáticos, equipamentos, laboratórios, biblioteca e áreas de lazer e desporto adequados ao projeto político-pedagógico e em conformidade com a realidade local e a diversidade das populações do campo”*.

12. Em sintonia, o Parecer do Conselho Estadual de Educação do Paraná nº. 1011/10 prevê que *“A SEED e as Secretarias Municipais de Educação, por meio de suas equipes de Coordenação da Educação do Campo, articuladas aos demais setores de gestão das políticas educacionais, devem desenvolver ações que atendam às especificidades dos sujeitos do campo.”*

13. A Organização Internacional do Trabalho (OIT 169, art. 27) segue na mesma direção ao dispor que **os programas e os serviços de educação destinados aos**

povos interessados deverão ser desenvolvidos e aplicados em cooperação com eles, a fim de responder às suas necessidades particulares e deverão abranger a história, os conhecimentos e técnicas, os sistemas de valores e todas as demais aspirações sociais, econômicas e culturais da comunidade local.

14. Convém pontuar que a Educação do Campo não se trata meramente de um processo formal de aprendizagem, mas de um projeto que se contrapõe ao modelo de Educação Rural³, cujo formato foi recortado das escolas urbanas e implantado no campo, sob condições e características totalmente díspares. Essa pretensão de homogeneização não tem fundamento teórico-metodológico com a Educação do Campo, nem cabimento a realidades tão desiguais. O paradigma do “urbanocentrismo” ignora as particularidades das escolas e das populações de estudantes do campo e conduz o gestor a consequências desastrosas de nucleação, engessamento dos conteúdos, inclusive de fechamento de escolas.

15. A realidade do campo possui uma dinâmica muito singular, que não se compreende nem se explica sob a ótica urbana. A vida laboral, durante a existência do indivíduo, é compartilhada com seus pares no trabalho coletivo, principalmente na realidade da agricultura familiar, cuja realidade predomina no município rural. Na cidade, de outro modo, o trabalho é individualizado, cada membro realiza uma função diferente, em um local igualmente diferente.

16. **Há, portanto, sólido fundamento jurídico para embasar a participação da comunidade na escola, da mesma forma, para impor adaptações nos conteúdos, inclusive nos turnos ou horários, de modo a ajustar a organização escolar às particularidades das comunidades locais do campo.** As reuniões registradas, em 05/02/2024 e 11/03/2024, demonstram a tentativa de modular a proposta de educação em tempo integral às singularidades dos sujeitos do Colégio Adonis Morski, todavia obstada por uma decisão liminar de cognição sumária.

³ FERNANDO, Bernardo Mançano; MOLINA, Mônica Castagna. O campo da Educação do Campo. In: MOLINA, Mônica Castagna; JESUS, Sônia Meire S. Azevedo de. (org). Contribuições para a construção de um Projeto de Educação do Campo. Caderno 5. Brasília: Articulação Nacional Por uma Educação do Campo, 2004, p. 63.

17. Nesse contexto legislativo, sociocultural e pedagógico, insere-se o ensino em tempo integral, que não é incompatível, por si só, com a Educação do Campo. Contudo, a depender das particularidades advindas da realidade específica enseja uma organização escolar própria. A LDB apresenta algumas circunstâncias em que isso pode ocorrer, a exemplo da adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola, das condições climáticas e à natureza do trabalho na zona rural (Art. 28).

18. O Estatuto da Criança e do Adolescente, por sua vez, de forma categórica, preceitua que é direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio da família, ou seja, assegura a convivência familiar e comunitária em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral. Destaca-se que não se trata de transferir a responsabilidade pela educação formal aos pais ou responsáveis, embora já possuam uma corresponsabilidade nela, mas tão somente que as crianças e os adolescentes possuem o direito de conviver com a família, inclusive de se desenvolver por intermédio de experiências vivenciadas no âmbito social. Nesse sentido, preocupa-se com a significativa redução do convívio social e familiar no território em que moram, bem como redução da exposição a experiências empíricas tão relevantes para a formação do indivíduo, em face da ampliação da carga horária escolar e da forma engessada com que foi implementada a proposta.

19. Destarte, políticas educacionais que vão na contramão da formação integral, ignorando ou negligenciando as particularidades, sobretudo de um país com dimensões continentais, de modo a retirar as crianças do seio social e familiar por longos períodos diários a pretexto de ampliar a educação formal, sem observar as características sociais locais, podem trazer prejuízos ao desenvolvimento individual do estudante, o qual permanecerá grande parte de seu tempo útil afastado do território a que seu grupo social e familiar pertencem.

20. Em face do risco ao desenvolvimento integral das crianças e adolescentes, é prudente repensar a relação entre escola e a comunidade de inserção, de modo a preservar o convívio familiar e valorizar as experiências de vida comunitária, seja ampliando as atividades extracurriculares a serem desenvolvidas em casa ou em grupos, seja explorando as vivências sociais dos estudantes dentro da escola, seja reduzindo a carga horária diária ou semanal e aumentando os dias letivos.

21. Nesse contexto, o Conselho Escolar cumpre uma função essencial de interlocução entre a comunidade e o poder público, além de poder velar pela intersecção entre os conhecimentos científicos e empíricos, entre a educação formal e informal⁴, de modo a promover o desenvolvimento integral do indivíduo e perseguir as demandas locais. Ressalta-se, especialmente, a capacidade do Conselho de congregar interesses, decorre da diversidade dos componentes, cuja junção auferem legitimidade democrática para o processo decisório no âmbito escolar.

Decisão em Mandado de Segurança Individual sobre Direito Social e Coletivo

22. Resta expor os efeitos do mandado de segurança individual, assim como o manejo que, *in casu*, mostra-se em descompasso com a sistemática do mandado de segurança coletivo. Apesar da ilegitimidade ativa para a interposição do remédio coletivo, verifica-se haver ter instrumentalizado a defesa de um direito coletivo sob a roupagem processual do mandado de segurança individual.

23. Uma das principais diferenças entre o mandado de segurança individual e o coletivo reside no fato de que o primeiro é destinado à proteção de direitos individuais específicos, enquanto o segundo é voltado para a proteção de direitos coletivos, difusos ou individuais homogêneos. A outra, tão importante quanto, reside na legitimidade para impetração, ao passo que o Mandado de Segurança Coletivo possui um **rol de legitimados na Constituição da República**⁵, que atuam na efetivação de direito alheio, o mandado de segurança individual não sofre essa limitação processual na defesa de direito próprio.

⁴ Conforme a LDB, a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (Art.1).

⁵ CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ILEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA A PROPOSITURA DE MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. 1. A Defensoria Pública não detém legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo, não se enquadrando no rol taxativo dos artigos 5º, LXX, da CF e 21 da Lei 12.016/2009. Precedente: RMS 49.257/DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, DJe 19/11/2015. 2. Recurso não provido. (RMS n. 51.949/ES, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 23/11/2021, DJe de 26/11/2021.)

24. Segundo o Código de Processo Civil, ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei (art. 6). No presente caso, como o impetrante não possui procuração dos demais interessados para representá-los, de modo a constituir um litisconsórcio, não tem legitimidade ordinária para pleitear direito alheio, de modo a garantir o ensino em tempo integral para todos os alunos, à exemplo do pedido em sede de tutela provisória, cujos efeitos da decisão individual foram estendidos ao coletivo pelo juízo, após aditamento do pedido pelo impetrante. Ademais, não figura no rol dos legitimados previsto na Constituição para a impetração de mandado de segurança coletivo⁶, de modo a atuar como substituto processual, inclusive sem representação.

25. O Superior Tribunal de Justiça já expressamente decidiu não ser possível a tutela de direito coletivo pela via de mandado de segurança individual:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AJUIZAMENTO, NO PRAZO RECURSAL, DE PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO E AGRAVO REGIMENTAL. NÃO OCORRÊNCIA DE PRECLUSÃO. INTIMAÇÃO PARA IMPUGNAÇÃO DE AGRAVO REGIMENTAL. DESNECESSIDADE. DEFESA DE DIREITO COLETIVO. DESCABIMENTO DE MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL. ILEGITIMIDADE ATIVA.

(...) 3. O impetrante, candidato do Concurso Público de Remoção Notarial e Registral lançado pelo Edital 3/2003 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, insurgiu-se quanto ao critério adotado pela comissão do concurso para a delegação das serventias mistas, isto é, nas quais as atividades notarial e registral são cumuladas. Solicitou que, na audiência pública de escolha, fossem esses cartórios oferecidos apenas para concorrentes inscritos e atuantes nas duas áreas. A pretensão ultrapassa a esfera individual, pois atinge a situação de outras pessoas. Ainda que não propositalmente, coloca-se em benefício de candidatos na mesma situação, os quais não são litisconsortes ativos na presente ação.

4. Teria o interessado, mediante o mandado de segurança individual, a possibilidade de pleitear o afastamento da suposta ilegalidade cometida pela autoridade tida como coatora se indicasse à qual serventia faria jus, tomada em conta sua posição no certame. O pedido de utilização de determinado regramento em audiência de eleição de serventias, com repercussão benéfica sobre a situação dos outros concorrentes em condição idêntica, traduz **hipótese de mandado de segurança coletivo, para o qual o jurisdicionado não tem legitimidade ativa.**

5. Hipótese de denegação da ordem com fulcro no art. 267, VI, do CPC, c/c o art. 6º, § 5º, da Lei n. 12.016/09.

6. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no AgRg no RMS n. 37.778/RS, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 21/10/2014, DJe de 20/11/2014.)

⁶ CRFB, art. 5º, inciso LXX: o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

26. A extensão dos efeitos da decisão, em mandado de segurança, para contemplar direitos coletivos só seria possível por intermédio da legitimidade extraordinária, como substituto processual. Destaca-se que o mandado de segurança coletivo busca proteger interesses transindividuais, os quais ultrapassam os limites individuais e afetam um grupo de pessoas, e são regidos pelas normas de tutela coletiva jurisdicional. Consequentemente, de acordo com a Lei Federal nº 12.016/2009, a sentença, em sede de mandado de segurança coletivo, fará coisa julgada limitada ao grupo ou categoria substituída pelo impetrante.

27. Portanto, a decisão proferida pelo juízo, em nossa análise, extrapolou os limites legais conferidos ao mandado de segurança individual, por não observar a legitimidade, tampouco a extensão dos efeitos para além da esfera individual. A situação é de extrema gravidade, em termos de técnica processual, pois esse instrumento não admite a intervenção de terceiros, de modo que possam defender os interesses próprios passíveis de lesão pela decisão judicial. De acordo com o Supremo Tribunal Federal, "(...) o rito procedimental do mandado de segurança é incompatível com a intervenção de terceiros, ex vi do art. 24 da Lei nº 12.016/09, ainda que na modalidade de assistência litisconsorcial, na forma da jurisprudência remansosa do Supremo Tribunal Federal (...)" (MS 32.074/DF, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, Processo Eletrônico publicado no DJe-217 em 5.11.2014.).

28. Em análise inicial, é possível concluir que essa forma de tutela jurídica possui, em tese, o condão de gerar danos aos estudantes interessados,⁷ principalmente àqueles que se opuseram à implantação do ensino em tempo integral nos moldes apresentados e buscaram conciliar com o NRE para implantação do ensino integral de modo parcial, por colidir com aquilo que fora expressamente decidido pelo órgão de representação democrática do Colégio.

29. O uso do instrumento processual individual para defesa de direito coletivo, a determinação jurisdicional à Administração para adoção de providências que afetam pessoas não participantes do processo e a não oposição do ente público à essa

⁷ Ressalva-se que se trata de conclusão em tese, sem ingressar nas repercussões concretas que a decisão operou na rotina de vida dos estudantes. Igualmente, necessário distinguir a afirmação de haver ocorrência de dano da de haver um dever de indenizar, a qual exige discussão de nexo de causalidade.

determinação judicial podem estar a afetar negativamente a esfera jurídica de muitos estudantes que, na condição de terceiros, estão desprovidos da mínima possibilidade de integrar a lide para defender seus próprios interesses.

CONCLUSÃO

30. A decisão de implantação do ensino em tempo integral, embora legal, encontra-se desprovida de legitimidade democrática ao desconsiderar o posicionamento do Conselho Escolar ou qualquer outro órgão representativo da comunidade escolar ou local. Por se tratar de escola que atende população do campo, qualquer alteração de da condução do ensino deve respeitar o arcabouço normativo referente à Educação do Campo, considerando os sujeitos em sua realidade concreta e efetivar os ajustes necessários à realidade local. Destaca-se que a decisão de adaptar ou não à realidade não está na seara de discricionariedade do gestor, de modo que a mantenedora possui o dever legal de observar a realidade local e efetivar os ajustes necessários à implantação da modalidade de ensino, em conformidade com as singularidades de cada unidade escolar ou região.

31. Com fundamento nos elementos materiais e processuais a que nos foram apresentados, verifica-se que a impetração do mandado de segurança individual, registrado sob o número 0000285-15.2024.8.16.0136, buscou promover a tutela de direito de natureza coletiva. Por tratar-se de decisão em processo individual cujo regramento impede a participação de terceiros, bem como a anuência da Administração com essa decisão, é possível cogitar a possibilidade, em tese, de ocorrência de dano a esses estudantes.

Datado e assinado digitalmente.

FERNANDO REDEDE RODRIGUES
Defensor Público Coord. do NUDIJ

CLEVERTON DE QUADROS
Assessor de Órgão de Execução