

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO

Brasília-DF, 14 de dezembro de 2000.

RECOMENDAÇÃO N.º 004/2000 - PJDE

Senhora Secretária,

Tendo em vista inúmeras reclamações perante esta **Promotoria de Defesa da Educação**, segundo as quais, em virtude da greve dos professores do sistema de ensino público do Distrito Federal e tendo em vista o que dispõe a Circular n.º 030/2000-SE, desta Secretaria de Educação do Distrito Federal, houve professores que, embora não tendo aderido à greve, não ministraram aulas, em virtude da ausência dos alunos ou por outros motivos e, no entanto, registraram o conteúdo como ministrado no diário de classe e lançaram faltas aos alunos, se recusando em repor as aulas não dadas, há que se considerar o seguinte:

- 1) A Constituição Federal assegura a educação como **direito de todos** e dever do Estado e da família (art. 205), estabelecendo que o ensino será ministrado com base em princípios, dentre os quais o da **igualdade de condições** para o acesso e permanência na escola (art. 206, inciso I) e o da **garantia de padrão de qualidade** (art. 206, inciso II).

Exma. Sra.

Deputada EURIDES BRITO DA SILVA

Secretária de Estado de Educação do Distrito Federal

NESTA

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO

2) Por sua vez, a Lei 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), ao tempo em que consolida no ordenamento jurídico as disposições constitucionais, dispõe sobre as regras nacionais que devem orientar os sistemas de ensino. Nesse contexto, a LDB determina que, para os níveis fundamental e médio da educação básica, **a carga horária mínima anual será de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar**, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver (art. 24, inciso I).

3) Não se pode perder de vista que a educação escolar, que se desenvolve por meio do ensino, tem por finalidade **o pleno desenvolvimento do educando**, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 2º da LDB), ou seja, para que haja educação escolar é indispensável que haja o educando, o aluno, para quem é dirigida toda atividade de ensino. Assim, quando a lei prevê um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, por óbvio, pressupõe o envolvimento **do aluno** nesse trabalho escolar, objetivo de toda prática pedagógica. Vale dizer que **sem aluno jamais haverá efetivo trabalho escolar**.

4) A Lei n.º 9.394/96 também dispõe o que segue:

“Art. 12 Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

(...)

III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas”.

5) Por isso, a responsabilidade pelo cumprimento da carga horária mínima anual e dos dias de efetivo trabalho escolar determinados em lei é da **escola**. Trata-se de uma das conseqüências do **princípio da autonomia escolar** em que se funda a LDB.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO

6) Os professores também têm sua parcela de responsabilidade no cumprimento das determinações legais e, em especial quanto ao cumprimento dos dias de efetivo trabalho escolar. A LDB dispõe que "Os docentes incumbir-se-ão de: (...) V - ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional" (art. 13).

7) Deve-se verificar, ainda, que a legislação educacional valoriza a frequência do aluno nas atividades escolares, exigindo a participação do aluno em pelo menos 75% do total da carga horária prevista. Dá tanta importância à presença do aluno que impõe reprovação do aluno que ultrapassar o limite de 25% de faltas, não prevendo processos de recuperação para as faltas. Essa separação, que se deu a partir da nova lei, entre a "verificação de rendimento e o "controle da frequência" evidencia que são questões que têm tratamento diverso, admitindo-se que a insuficiência revelada na aprendizagem pode ser objeto de correção, mas a infrequência não.

8) Por isso, depreende-se a importância do registro de faltas, que pode impor a reprovação do aluno. A falta do aluno, contrapõe-se necessariamente à presença, e presença em efetivo trabalho escolar, posto que o controle de frequência tem por objetivo contabilizar a presença do educando **nas atividades escolares**, que, obviamente não se desenvolvem sem alunos. Não havendo atividade escolar, portanto, não se poderá registrar a ausência do aluno, pois uma coisa depende da outra. Ou seja, somente haverá infrequência se houver ausência ao efetivo trabalho escolar.

9) O efetivo trabalho escolar é justamente o que caracteriza o dia letivo, conforme orientação legislativa, não se podendo entender o dia letivo de outra forma, sob pena de se estar contrariando a lei.

10) O Conselho de Educação do Distrito Federal emitiu parecer (n.º 152/90) que, a despeito de ser anterior à nova LDB, muito elucidada a questão do dia letivo, trazendo concepções que permanecem atuais, mesmo porque não foi

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO

emitido nenhum parecer posterior que o invalide. Vale transcrever algumas das conclusões a que se chegou no citado parecer:

1ª CONCLUSÃO - Dias letivos são "aqueles em que o estabelecimento de ensino funciona com suas atividades normais de aula e aqueles em que se comemoram datas cívicas ou se realizam promoções culturais e desportivas, com a participação de alunos e professores";

2ª CONCLUSÃO - As situações descritas no documento firmado pela Sra. Diretora do Departamento Geral de Pedagogia da Fundação Educacional do D.F. não retratam atividades normais de aula, nem promoções ou comemoração de datas cívicas, não podendo ser computadas, integralmente como "dias letivos" de cada estabelecimento de ensino;

3ª CONCLUSÃO - a) - No caso em tela, as aulas das disciplinas, as atividades e áreas de estudo que foram efetivamente ministradas aos alunos de cada turma de cada escola, se a turma funcionou regularmente, com a presença de professores e alunos em sala de aula, a ser atestado pelo diretor da escola, serão consideradas e deduzidas do número total de aulas previstas, no Calendário Escolar, para o ano letivo de 1990 (Parecer 85/90, para fixação do mínimo de aulas, atividades e áreas de estudo não ministradas a cada turma de cada escola".

b) cada aula não ministrada durante o período de paralisação parcial das aulas de cada turma, de cada escola, será distribuída, dia letivo a dia letivo, no horário normal das aulas da escola, por tantos "dias letivos" quantos forem necessários à reposição de cada

*Guil*

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO

aula prevista e não dada, devido à ausência de professores em greve.”

11) Não se pode, ainda, deixar de considerar as normas que regem o ensino público do Distrito Federal, estabelecidas na Resolução n.º 02/98-CEDF, do Conselho de Educação do Distrito Federal, que, em seu artigo 21, reforça as balizas da LDB, dispondo:

“Art. 91. No Sistema de Ensino do Distrito Federal, o ano letivo regular, independente do ano civil, terá, no mínimo, duzentos dias e o semestre, em se tratando de organização semestral, cem dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver.”

12) É importante observar também os princípios sobre os quais se fundamenta a educação no Distrito Federal, dispostos no artigo 3º da mencionada resolução e dentre os quais, para análise do tema em debate, vale ressaltar “III - princípio da igualdade de oportunidades, pelo qual se garantirá em quantidade e qualidade, eqüitativamente, o ensino a todos os alunos do sistema; (...) IX - princípio do respeito à pessoa do educando, pelo qual o aluno é considerado centro de toda ação educativa, como ser ativo e participante, construtor do seu presente e futuro, na perspectiva do desenvolvimento máximo de suas potencialidades”.

13) Pela observância de tais princípios, mais uma vez se verifica que não se pode considerar dia letivo com ausência de alunos, ou mesmo com um número de alunos que não corresponda à normalidade das atividades escolares, sob pena de se olvidar que o aluno é o centro de toda ação educativa e que se deve garantir a igualdade de oportunidades a todos os alunos do sistema.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO

14) Esta igualdade de oportunidades é violada quando as circunstâncias não permitem que todos os alunos desfrutem das mesmas condições de ensino, seja por dificuldades de ter acesso à escola, seja porque seus professores recusam-se em cumprir o seu dever quase sagrado de ministrar aulas. No caso em questão, em decorrência da greve estabelecida, pode-se facilmente vislumbrar essa violação do princípio da igualdade de oportunidades. Enquanto alguns alunos da rede pública tinham seus dias letivos cumpridos com efetivo trabalho escolar, porque seus professores não aderiram ao movimento grevista e a escola funcionou regularmente, outros, na mesma situação, eram dispensados pelos próprios professores, presentes à escola, segundo reclamações, que, estimulados pelas disposições da Circular n.º 030/2000-SE, simplesmente dispensaram os alunos, lançaram-lhes faltas e registraram o conteúdo a ser ministrado no diário de classe. O mais grave é que esses professores, ainda segundo as reclamações, não se dispuseram sequer a repor as aulas efetivamente não dadas.

15) Tome-se como exemplo o caso do Centro de Ensino Médio Setor Leste, que, no período da greve, conforme informado no Ofício n.º 086/2000-CEMSL, teve somente quatro professores trabalhando. Dentre estes, pelo que se verifica dos diários de classe, somente a professora LUZIA BARBOSA ARRUDA parece ter desenvolvido efetivo trabalho escolar, envolvendo a grande maioria de seus alunos. A professora CARMEM FÁTIMA FRANCO PEREIRA trabalhou com número reduzido de alunos, tendo um considerável número de alunos que se ausentaram durante todo o período de greve. As demais professoras (IVETE ELIAS TARRAF JEMAIEL e YARA SANT'ANNA VERBURG) infelizmente não só não ministraram aulas durante o período de greve, como também prejudicaram seus alunos, lançando irregularmente faltas quando não houve atividade escolar a ser verificada a frequência.

16) Verifique-se, ainda, o que ocorreu no Centro Educacional 02 de Brazlândia, onde a grande maioria dos professores, presentes no período de greve, "deu aula" para nenhum aluno. Ou, ainda, no Centro de Ensino Fundamental 04 de Planaltina, que atende alunos da área rural, onde somente uma professora, MARIA

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO

JOSÉ NAIDE, ministrou aulas no período de greve, atendendo, conforme informação contida no Ofício Circular 34/00 da direção daquela escola, um número reduzido de alunos (menos de 20 por cento), prejudicando os demais alunos que, em virtude de morarem longe da escola, não se mobilizaram para assistir apenas uma aula, até porque para isso teriam que extrapolar o orçamento doméstico, pagando transporte para essas aulas e também para as posteriores aulas de reposição.

17) Esses professores, obviamente, se amparam na Circular n.º 030/2000-SE, que estabelece que para ser considerado dia letivo são imprescindíveis a presença do professor ou de substituto e de, no mínimo, um aluno. Dispõe que "nesse caso, registram-se a matéria ministrada e a frequência da turma, lançando-se falta para os alunos ausentes". E que "em não havendo alunos e havendo professores com o objetivo de dar aulas, devem ser registradas a matéria prevista e falta para todos os alunos, não tendo, neste caso, o professor compromisso com a reposição de aulas, porque cumpriu o seu dever".

18) A respeito da circular, deve-se considerar, conforme conceito de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*in* Direito Administrativo, 10ª edição, ed. Atlas, p. 193) que trata-se de "instrumento de que se valem as autoridades para transmitir ordens internas uniformes a seus subordinados". É uma espécie de ato administrativo ordinatório, conforme ensina Hely Lopes Meirelles (*in* Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 25ª edição, pp. 173/174) e que, portanto, visa disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta funcional de seus agentes. "São providimentos, determinações ou esclarecimentos que se endereçam aos servidores públicos a fim de orientá-los no desempenho de suas atribuições". Deve-se sobretudo destacar, na lição do mestre administrativista que tais atos ordinatórios são "inferiores à lei, ao decreto, ao regulamento e ao regimento. Não criam, normalmente, direitos ou obrigações para os administrados,

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO

mas geram deveres e prerrogativas para os agentes administrativos a que se dirigem”.

19) Por isso, a circular não pode se sobrepor à lei, não pode contrariar a lei. Verifica-se que a Circular n.º 030/2000-SE, a pretexto do movimento grevista, pretende prestar esclarecimentos a respeito das conseqüências que poderão advir no caso de o servidor aderir a greve, expondo o motivo do ato administrativo, nos seguintes termos:

“Quanto ao movimento grevista, a adesão do servidor é decisão pessoal, todavia é necessário que ele esteja consciente das conseqüências que poderão advir como determina a legislação. Por isso, prestamos os seguintes esclarecimentos, quanto a: (...)”.

20) Assim, como bem destacou a própria circular, tais esclarecimentos deveriam estar em conformidade com a legislação, dependendo disto inclusive a validade do ato administrativo emanado. Isso porque “a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito” (Hely Lopes Meirelles, ob.cit.).

21) O artigo 37 da Constituição Federal dispõe:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência ...”

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO

22) Quanto ao princípio da legalidade. Celso Antônio Bandeira de Mello (in Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores. 12ª edição, p. 71) assim discorre:

“Este é o princípio capital para a configuração do regime jurídico-administrativo. Justifica-se, pois, que seja tratado - como o será - com alguma extensão e detença. Com efeito, enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é da essência de qualquer Estado, de qualquer sociedade juridicamente organizada, com fins políticos, o da legalidade é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria. (...) É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da idéia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei.”

23) Verifica-se, no entanto, que ao dispor sobre o dia letivo, a Circular n.º 030/2000-SE não se atém ao que dispõe a lei - especialmente a Lei 9.394/96, explicada e complementada no âmbito do Distrito Federal pela Resolução n.º 02/98, do Conselho de Educação do Distrito Federal -, desconsiderando o requisito do efetivo trabalho escolar, conforme já analisado.

24) Desta forma, havendo ilegalidade do ato administrativo questionado, a Administração tem o dever de reconhecer e proclamar sua nulidade. Celso Antônio Bandeira de Mello (ob. cit. p. 397) destaca que “Para a Administração o que fundamenta o ato invalidador é o dever de obediência à legalidade, o que implica obrigação de

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO

restaurá-la quando violada." E continua: "Os efeitos da invalidação consistem em fulminar ab initio, portanto, retroativamente, o ato viciado e seus efeitos. Vale dizer: a anulação opera ex tunc, desde então. Ela fulmina o que já ocorreu, no sentido de que se negam hoje os efeitos de ontem."

25) Essa obrigação de anular os próprios atos, verificada sua ilegalidade, está determinada na Lei n.º 9.784/99, em seu artigo 53, que dispõe:

"Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos."

26) Hely Lopes Meirelles endossa a tese exposta, quando ensina:

"A *anulação* dos atos administrativos *pela própria Administração* constitui a forma normal de invalidação de atividade ilegítima do Poder Público. Essa faculdade assenta no poder de autorutela do Estado. É uma justiça interna, exercida pelas autoridades administrativas em defesa da instituição e da legalidade de seus atos."

27) Não se deve esquecer, ainda, o que estabelece a Lei n.º 8.429/92, em seu artigo 11:

"Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente: (...)"

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO

28) Verifica-se, ainda, que a ilegalidade da questionada Circular n.º 030/2000 não se detém apenas ao aspecto formal (desconformidade com a legislação), mas também traduz violação de direitos, especialmente do direito dos alunos de receberem educação básica, em carga horária mínima anual de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar.

29) Vale ressaltar que, estando essa violação de direitos, como também o descumprimento das obrigações contidas nos artigos 12, inciso II, e 13, inciso V, pelas instituições e ensino e pelos docentes, respaldados por um ato administrativo ordinatório (a Circular n.º 030/2000-SE), proveniente de servidores da estrutura administrativa da Secretaria de Educação (a subsecretária de Educação Pública e a Subsecretária de Suporte Educacional), com vício de ilegalidade, não há como se responsabilizar diretamente os diretores dos estabelecimentos de ensino e os professores pelas ilegalidades cometidas, nem tampouco exigir dos mesmos que ajam em desacordo com o que lhes foi ordenado por seus superiores hierárquicos. Por isso, é imprescindível a invalidação do ato administrativo para que haja recomposição da situação danosa, se restabelecendo os direitos da comunidade escolar, especialmente dos educandos.

30) Recorde-se que o descumprimento do dever do Poder Público de oferecer regularmente o ensino obrigatório importa responsabilidade da autoridade competente, consoante o disposto no § 2º, do artigo 208, da Constituição Federal.

É função institucional do Ministério Público "zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia" (art. 129, inciso II, da Constituição Federal), competindo ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (compreendido pelo Ministério Público da União, conforme art. 24, da LC n.º 75/93), com base na Lei Complementar n.º 75/93 art.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO

5º, inciso II, alínea “d”, zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos à educação no âmbito do Distrito Federal.

Por isso, com o escopo de prevenir a violação das normas constitucionais e legais acima postas, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, por intermédio da **Promotoria de Defesa da Educação**, no uso de suas atribuições legais e Constitucionais, com base na Lei Complementar n.º 75/93, art. 6º, inciso XX, vem **recomendar**<sup>1</sup> a Vossa Excelência:

- 1) que reconheça o vício de ilegalidade da Circular n.º 030/2000-SE, especialmente no tocante à definição do dia letivo, declarando a sua nulidade;
- 2) que providencie para que os alunos que não tiveram, em razão da greve, efetivo trabalho escolar, analisado este dentro do enfoque da legislação educacional acima delineada, tenham reposição de aulas;
- 3) que determine a retificação dos diários de classe para que sejam desconsiderados os lançamentos de faltas em dias que não se pode considerar letivo, em razão da não efetivação de trabalho escolar com os alunos, ou em razão de o estabelecimento de ensino não ter funcionado com suas atividades normais de aula, por causa da greve, conforme orientação do Parecer n.º 152/90, do Conselho de Educação do Distrito Federal; e
- 4) que oriente aos diretores das escolas a fazerem a verificação do efetivo trabalho escolar, no âmbito dos respectivos estabelecimentos de ensino, pela análise dos diários

---

<sup>1</sup> Art. 5º - Compete ao Ministério Público da União: (...)

XX - expedir recomendações, visando a melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.”

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO

de classe, aliada à sua observação dos fatos ocorridos à época, não considerando dia letivo aquele em que houve ausência total de alunos, bem como aquele em que a turma não funcionou regularmente, com a presença do professor e de número normal de alunos, para que assegurem o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas em lei.

As providências adotadas para o cumprimento desta recomendação, em razão da urgência que o caso requer, devem ser informadas a esta Promotoria no prazo de **03 (três) dias**, a contar de seu recebimento, observando, ainda, que o não atendimento da mesma implicará na tomada das medidas administrativas, cíveis e penais cabíveis.

Atenciosamente,

  
*Luisa de Marillac Xavier dos Passos*  
**Promotora de Justiça**