

# MINISTÉRIO PÚBLICO, DIREITO À EDUCAÇÃO E SUSPENSÃO DO ENSINO PRESENCIAL DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

## *THE BRAZILIAN PUBLIC PROSECUTORS' OFFICE, THE RIGHT TO EDUCATION AND SCHOOL CLOSURES DURING THE COVID-19 PANDEMIC*

**Edson Ricardo Scolari Filho**

Mestre em Direito (UFSC). Especialista em Ministério Público (CEAF/MPPR), Direito Tributário (IBET) e Direito Constitucional (Damásio). Bacharel em Administração (ESAG/UDESC) e Direito (UFSC). Promotor de Justiça Substituto (MPPR).  
erscolari@mppr.mp.br

### **Como citar este artigo:**

SCOLARI FILHO, Edson R. Ministério Público, direito à educação e suspensão do ensino presencial durante a pandemia de Covid-19. **Revista do CNMP**. Brasília, 10ª ed., 2022, p. 103 - 144.

Recebido em: 28/3/2022 | Aprovado em: 8/8/2022

**Resumo:** O presente estudo se debruça sobre a suspensão do ensino presencial na educação básica durante a pandemia de Covid-19. A hipótese proposta, e confirmada, é a de que a suspensão do ensino presencial na educação básica, no Brasil e durante a pandemia, considerada a sua elevada duração, configurou violação a direitos de crianças e adolescentes. Nesse sentido, ao menos desde o segundo semestre de 2020, constam evidências científicas e recomendações de organizações e entidades reconhecidas contrárias à suspensão do ensino presencial, parâmetros estes fixados pela legislação e por precedentes do STF para o controle de decisões administrativas e atos relacionados à pandemia de Covid-19. O estudo se ampara na legislação, jurisprudência, estudos científicos, notícias veiculadas na imprensa e publicações de órgãos e entidades reconhecidas para alcançar suas conclusões.

**Palavras-chave:** Ministério Público; Direito à educação; Ensino presencial; Pandemia de Covid-19; Crianças e adolescentes.

**Abstract:** *This study focuses on the closures of basic education schools during the Covid-19 pandemic. The hypothesis – which is confirmed throughout the paper – is that school closures in the basic education level in Brazil, during the Covid-19 pandemic, considering its lengthy duration, violated children’s rights. In this regard, at least since the second half of 2020, scientific evidence and recommendations from recognized organizations against school closures were available, while these were the grounds set by Brazilian law and Supreme Court to control public decisions and acts related to the Covid-19 pandemic. This study makes use of legislation, court cases, scientific studies, news and publications from recognized entities to ground its conclusions.*

**Keywords:** *Public Prosecutors’ Office; Right to education; School closures; Covid-19 pandemic; Children and teenagers.*

**Sumário:** Introdução; 1. Entre os campeões do mundo; 2. Marcos normativos da educação básica, da suspensão do ensino presencial e das competências federativas; 3. Prejuízos decorrentes da suspensão do ensino presencial; 4. Evidências científicas contrárias à suspensão do ensino presencial; 5. Refutação dos argumentos favoráveis à suspensão do ensino presencial; 5.1 Risco à vida e saúde de crianças e adolescentes; 5.2 Risco à vida e saúde de professores e profissionais da educação; 5.3 Risco à vida e saúde dos familiares das crianças e adolescentes; 5.4 Escolas como locais de propagação e surtos de Covid-19; 5.5 A pandemia de Covid-19 foi mais severa no Brasil; 6. Jurisprudência; 7. Estudo de caso: procedimento administrativo MPPR-0188.21.000119-7; Conclusão; Referências.

## INTRODUÇÃO

Com o arrefecimento da pandemia de Covid-19<sup>1</sup> e uma avalanche de dados indicando os prejuízos à saúde mental, física e intelectual de crianças e adolescentes em decorrência da suspensão do ensino presencial<sup>2,3,4,5</sup>, inevitável o questionamento: Erramos?

1 BLANES, Simone; BARROS, Duda M.; FELIX, Paula. **Covid-19:** Os sinais de que a pandemia está a caminho do fim. Veja, São Paulo, 18 fev. 2022. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/saude>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

2 UNICEF. **Covid-19:** UNICEF warns of continued damage to learning and well-being as number of children affected by school closures soars again. UNICEF, Nova Iorque, 7 dec. 2020. Disponível em: <[www.unicef.org/press-releases/Covid-19-unicef-warns-continued-damage-learning-and-well-being-number-children](http://www.unicef.org/press-releases/Covid-19-unicef-warns-continued-damage-learning-and-well-being-number-children)>. Acesso em: 23 mar. 2022.

3 BBC. **Covid:** the devastating toll of the pandemic on children. BBC, Londres, 30 jan. 2021. Disponível em: <[www.bbc.com/news/health-55863841](http://www.bbc.com/news/health-55863841)>. Acesso em: 23 mar. 2022.

4 The Economist. **Closing the world’s schools caused children great harm.** The Economist, Londres, 26 jun. 2021. Disponível em: <[www.economist.com/leaders/2021/06/24/closing-the-worlds-schools-caused-children-great-harm](http://www.economist.com/leaders/2021/06/24/closing-the-worlds-schools-caused-children-great-harm)>. Acesso em: 23 mar. 2022.

5 G1. **Secretário Estadual da Educação de SP diz que pandemia provocou “tragédia” na educação e quer “escolas cheias de novo”.** G1, São Paulo, 18 out. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/educacao>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

Este é o tema da pesquisa: suspensão do ensino presencial no âmbito da educação básica no Brasil durante a pandemia de Covid-19. O problema, portanto: a suspensão do ensino presencial na educação básica no Brasil durante a pandemia de Covid-19 era respaldada pela ordem jurídica? Diante disso, testa-se a hipótese de que a suspensão do ensino presencial na educação básica no Brasil durante a pandemia de Covid-19 configurou violação aos direitos de crianças e adolescentes.

O objetivo principal está em demonstrar que o Estado brasileiro violou direitos de crianças e adolescentes ao manter a suspensão do ensino presencial na educação básica (i) por período superior ao de outros países; (ii) sem amparo em evidências científicas; e (iii) de maneira contrária aos posicionamentos de organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas.

Tendo em vista as limitações de um artigo acadêmico, não se procederá aqui com aprofundamentos em torno de marcos teóricos, mas sim com a utilização dos conceitos “educação básica”<sup>6</sup>, “ensino presencial”<sup>7,8</sup> e “pandemia de Covid-19”<sup>9,10</sup>.

Em termos de limitações, será tratada tão somente a educação básica regular, isto é, a prestada a crianças e adolescentes de 4 a 17 anos de idade. Além disso, o termo “fechamento de escolas” (*school closures*), comum nas fontes de pesquisa consultadas, deve ser considerado sinônimo de “suspensão do ensino presencial”. Ainda,

6 Consoante art. 208, I, da CF e art. 4º da Lei nº 9.394/96 (LDBE), o direito à educação compreende a garantia da educação básica, obrigatória e gratuita, dos 4 aos 17 anos e organizada pelas seguintes etapas: pré-escola, ensino fundamental e ensino médio.

7 “Termo utilizado para caracterizar o ensino convencional, tradicional, na qual o professor transmite o conhecimento que possui, através de aulas expositivas, para seus alunos, sempre num local físico, a sala de aula”. MENEZES, Ebenezer Takuno de. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil**. São Paulo: Midiamix Editora, 2001. Disponível em <[www.educabrasil.com.br/ensino-presencial](http://www.educabrasil.com.br/ensino-presencial)>. Acesso em: 28 mar. 2022.

8 LDBE. Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio [...]

9 “Disseminação de doença contagiosa que se espalha por diversos continentes, cuja transmissão se dá entre humanos e não humanos [...] A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou pandemia da Covid-19 em 11 de março de 2020”. CRUZ, Cleide Lemes da Silva; MAIA-PIRES, Flávia de Oliveira; LUPETTI, Monica. Verbete pandemia. **Glossário Terminológico da Covid-19**. Brasília: UNB, 2022. Disponível em: <<https://covid19.lexic.com.br>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

10 Considerando a data de conclusão deste estudo e a manutenção do *status* da pandemia de Covid-19 pela OMS, a sua duração deve compreender o período de março de 2020 a março de 2022.

ambos os termos, quando expostos, devem ser interpretados no âmbito tão somente da educação básica.

A justificativa está na compreensão de que expor que ocorreu uma violação de direitos de crianças e adolescentes durante a pandemia de Covid-19 tem o condão de evitar que tal situação se repita, aumentando a probabilidade de efetivação dos direitos dessa parcela vulnerável e absolutamente prioritária da população.

O artigo inicia com uma exposição cronológica de fatos, atos normativos e dados relacionados à pandemia de Covid-19 e suspensão do ensino presencial no Brasil e no mundo.

Após, uma apresentação dos marcos normativos (leis, regulamentos etc.) relacionados à educação básica, ao ensino presencial, à suspensão deste e às competências dos entes federativos do Brasil nessa seara. Também a demonstração dos prejuízos decorrentes da suspensão do ensino presencial, a verificação da ausência de evidências científicas a recomendar a suspensão do ensino presencial durante a maior parte da pandemia de Covid-19 e a refutação dos argumentos favoráveis à suspensão do ensino presencial. Mais, pesquisa de precedentes jurisprudenciais afetos ao tema da pesquisa e estudo de caso envolvendo a tutela do ensino presencial durante a pandemia de Covid-19, consoante procedimento de atuação finalística promovido pelo Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR). Por fim, conclusão defendendo rigor na tutela do direito à educação de crianças e adolescentes, mesmo diante de cenários de excepcionalidade.

Quanto à metodologia, adota-se uma abordagem científica dedutiva. Científica porque possibilita a verificação de seus resultados<sup>11</sup> e dedutiva porque partirá de premissas estruturadas de maneira lógica e racional para o alcance de conclusões<sup>12</sup>.

Em relação ao método de procedimento, será (i) exploratório, proporcionando um quadro do tema de pesquisa sem qualquer comprometimento estatístico; (ii) qualitativo, com definição e contextualização do tema de pesquisa, identificando assim sua natureza;

---

<sup>11</sup> MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 50.

<sup>12</sup> GRAY, David E. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

(iii) interdisciplinar, ainda que haja ênfase no aspecto jurídico; e (iv) dissertativo.

Referente às técnicas de pesquisa, tem-se consulta à documentação direta (Constituição Federal – CF e legislação) e indireta (notícias, reportagens, doutrina e jurisprudência).

Como resultado prático, almeja-se fomentar o debate em torno do aprimoramento da atuação do Ministério Público, em especial a tutela do direito à educação de crianças e adolescentes.

## 1. ENTRE OS CAMPEÕES DO MUNDO

Em 30 de janeiro de 2020, a OMS decretou “emergência de saúde pública de importância internacional” ante o início da pandemia de Covid-19<sup>13</sup>. Dias depois, o Ministério da Saúde, em 3 de fevereiro de 2020<sup>14</sup>, declarou “emergência em saúde pública de importância nacional”, em decorrência da infecção humana pelo Coronavírus, considerando que, à época, a situação demandava “o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública”. Em seguida, 7 de fevereiro de 2020, foi promulgada a Lei Federal nº 13.979/20, que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”. Dentre suas normas, destaca-se a seguinte:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas:

[...]

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo

13 BRASIL. **OMS declara emergência de saúde pública internacional para novo coronavírus**. Governo do Brasil, Brasília, 30 jan. 2020. Disponível em: <[www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/01](http://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/01)>. Acesso em: 26 mar. 2022.

14 BRASIL. **PORTARIA Nº 188, DE 3 DE FEVEREIRO DE 2020**. Brasília: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <[www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388](http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388)>. Acesso em: 20 mar. 2022.

indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

Após, em 1º de abril de 2020, publicada a MP 934/20 (posteriormente convertida na Lei nº 14.040/20), que “estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020”.

Ainda sob o prisma da ordem jurídica<sup>15</sup>, o Supremo Tribunal Federal (STF), no primeiro semestre de 2020, proferiu duas decisões relacionadas ao objeto do estudo com efeitos vinculantes e eficácia *erga omnes*<sup>16,17</sup>, merecendo, portanto, destaque. Em 15 de abril de 2020, no julgamento da ADI 6.341, o STF fixou que inexistente hierarquia entre os entes federados no que tange a legislar e adotar medidas sanitárias de combate à pandemia de Covid-19, mas sim competência comum, de modo que “a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde”<sup>18</sup>.

Pouco mais de um mês depois, em 21 de maio de 2020, no julgamento da ADI 6.421, em sentido semelhante à decisão anterior, firmou-se, entre outros pontos, que:

Decisões administrativas relacionadas à proteção à vida, à saúde e ao meio ambiente devem observar standards, normas e critérios científicos e técnicos, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas;

15 SILVA, De Plácido e. Verbete ordem jurídica. **Vocabulário Jurídico**. 28 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

16 CF. Art. 102 [...] § 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

17 Ver mais em: MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. 4. ed. São Paulo: RT, 2016.

18 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.341 Distrito Federal**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Edson Fachin, 14 abr. 2020. Diário de Justiça Eletrônico. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginador-pub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

Tais decisões administrativas sujeitam-se, ainda, aos princípios constitucionais da precaução e da prevenção [...];

Também, a não observância de standards, normas e critérios científicos e técnicos estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas é critério para aferição de erro grosseiro, e conseqüente possibilidade de responsabilização de agentes públicos, nos termos do art. 28 da LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/42)<sup>19</sup>.

Tal panorama fático e jurídico culminou na suspensão do ensino presencial no Brasil, supostamente uma medida eficaz no enfrentamento da pandemia de Covid-19<sup>20</sup>. Nessa senda, o Censo Escolar (MEC/INEP)<sup>21</sup> expõe os seguintes dados da educação básica no Brasil no ano de 2020:

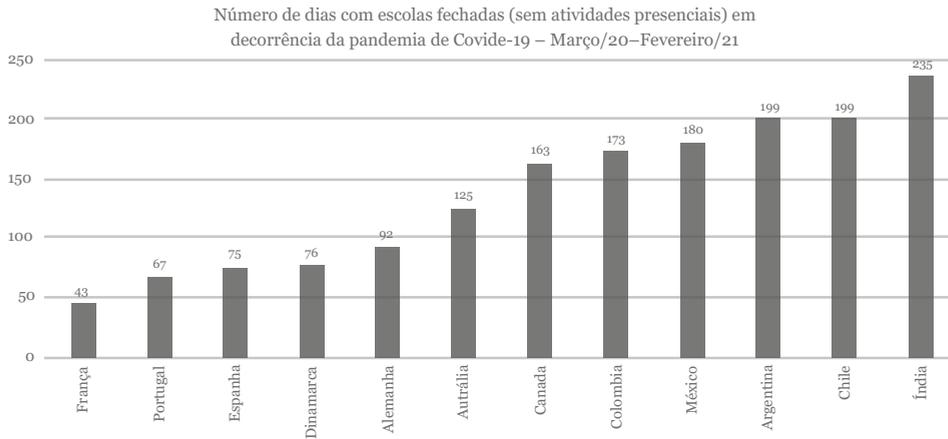
- Em média, 279 dias de suspensão das atividades presenciais (287 dias no ensino público; 248 dias no ensino privado);
- Porcentagem de escolas públicas Municipais, Estaduais, Federais e privadas que não retornaram às atividades presenciais: 97,5%, 85,9%, 98,4% e 70,9%, respectivamente;
- Gráfico com o número de dias de escolas fechadas em outros países:

19 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.421 Distrito Federal**. Relator: Min. Roberto Barroso, 21 mai. 2020. Diário de Justiça Eletrônico. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=754359227>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

20 MALVÃO, Ana Carolina. **Coronavírus e suspensão de aulas**: com a palavra, os professores. Futura, São Paulo, 19 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.futura.org.br/coronavirus-e-suspensao-de-aulas-com-a-palavra-os-professores/>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

21 BRASIL. Ministério da Educação. INEP. **CENSO ESCOLAR 2020**: resultados do Questionário Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil. Brasília: INEP, 2021. Disponível em <[www.gov.br/inep](http://www.gov.br/inep)>. Acesso em: 20 mar. 2022.

**Figura 1** – Número de dias com escolas fechadas (sem atividades presenciais) em decorrência da pandemia de Covid-19 – Março/20-Fevereiro/21



Fonte: INEP, 2021<sup>22</sup>.

Ou seja, com a média de 279 dias apenas no ano de 2020, o Brasil foi um dos campeões do mundo em suspensão do ensino presencial durante a pandemia de Covid-19.

Ocorre que o ensino presencial é pressuposto para a efetivação do direito à educação (art. 6º, CF) e havia evidências científicas e recomendações de organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas (requisitos fixados pelo STF) contrários à suspensão por tão longo período.

É o que se passa a expor.

## 2. MARCOS NORMATIVOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, DA SUSPENSÃO DO ENSINO PRESENCIAL E DAS COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS

A educação é um dos direitos sociais previstos na Constituição (arts. 6º e 205 e ss.). Importante a sua categorização enquanto direito social, o qual, nos termos de lição de José Afonso da Silva<sup>23</sup>,

[...] como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de

22 BRASIL. Ministério da Educação. INEP. **CENSO ESCOLAR 2020**: resultados do Questionário Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil. Brasília: INEP, 2021. Disponível em <www.gov.br/inep>. Acesso em: 20 mar. 2022.

23 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 286-287.

vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Assim, o direito social à educação perfaz direito público subjetivo, ou seja, exigível, consoante jurisprudência pacífica do STF<sup>24</sup>.

No Brasil, o direito à educação é efetivado, precipuamente, mediante o dever do Estado em fornecer educação básica e gratuita entre os 4 e 17 anos de idade (art. 208, I, CF)<sup>25</sup>.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBE) – Lei nº 9.394/96 regulamenta o direito à educação, a educação básica e o ensino presencial, cujos conceitos já foram expostos na introdução deste estudo.

Segundo a LDBE, todos os subníveis da educação básica se desenvolvem, em regra, por meio do ensino presencial, havendo maior margem de flexibilização no ensino médio. Confira-se:

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.

Art. 32. [...] § 4º O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais.

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

24 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.331.397 Distrito Federal**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. 25 out. 2021. Diário de Justiça Eletrônico. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758016380>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

25 As demais obrigações do Estado relacionadas com o direito à educação e previstos no art. 208 da CF (direito à vaga em creches; atendimento especializado a PCDs etc.) escapam do objeto deste estudo e, portanto, não serão expostas ou aprofundadas.

os casos do ensino noturno e das formas alternativas de organização autorizadas nesta Lei. [...]

Art. 36. [...] § 11. Para efeito de cumprimento das exigências curriculares do ensino médio, os sistemas de ensino poderão reconhecer competências e firmar convênios com instituições de educação a distância com notório reconhecimento [...].

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada. § 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União [...].

O Decreto nº 9.057/17, que regulamenta o art. 80 da LDBE, fixa hipóteses taxativas para o ensino fundamental a distância:

Art. 9º A oferta de ensino fundamental na modalidade a distância em situações emergenciais, previstas no § 4º do art. 32 da Lei nº 9.394, de 1996, se refere a pessoas que:

I - estejam impedidas, por motivo de saúde, de acompanhar o ensino presencial;

II - se encontrem no exterior, por qualquer motivo;

III - vivam em localidades que não possuam rede regular de atendimento escolar presencial;

IV - sejam transferidas compulsoriamente para regiões de difícil acesso, incluídas as missões localizadas em regiões de fronteira; ou

V - estejam em situação de privação de liberdade.

Em relação à pandemia de Covid-19 e à permissão de suspensão do ensino presencial na educação básica, tem-se as já citadas MP 934/20 e Lei nº 14.040/20, que dispensaram, na educação básica, a obrigatoriedade de observância do número mínimo de dias e carga horária mínima anual, sem prejuízo “da qualidade do ensino e da garantia dos direitos e objetivos de aprendizagem” (art. 2º).

Importante destacar que, no âmbito da legislação nacional e das diretrizes da União, não houve proibição ao ensino presencial, mas sim permissão de sua flexibilização mediante atividades não presenciais e dispensa da frequência mínima (art. 2º, § 4º, Lei nº 14.040/20).

Ou seja, coube a cada sistema de ensino<sup>26</sup> (ex. rede pública do Estado do Paraná) decidir pela suspensão do ensino presencial e adoção de atividades não presenciais<sup>27</sup>.

Nesse sentido, tem-se que, no Brasil, os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) possuem certa autonomia para organizar seus sistemas de ensino, obedecidas as diretrizes gerais fixadas pela União (art. 211, CF; LDBE).

Com efeito, dispõe a LDBE que “os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei” (art. 8º, § 2º), detendo a União as competências de coordenação, articulação, normatização, redistribuição e suplemento às demais instâncias educacionais (art. 8º, § 1º).

Por isso que a Lei nº 14.040/20 trouxe, em seu art. 6º, que “o retorno às atividades escolares regulares observará as diretrizes das autoridades sanitárias e as regras estabelecidas pelo respectivo sistema de ensino”.

Em suma, extrai-se dos diplomas legais e da decisão do STF na ADI 6.341 (supra) que a competência para decidir acerca da suspensão do ensino presencial durante a pandemia de Covid-19 recaiu sobre cada ente federativo, no âmbito de seu respectivo sistema de ensino.

Em termos legais, a flexibilização excepcional do ensino presencial vigorou até o fim do ano letivo de 2021 (art. 1º, § 1º, Lei nº 14.040/20).

Todavia, em que pese a permissão legal de suspensão do ensino presencial, indubitável os prejuízos dela decorrentes.

---

26 “É o conjunto de organismos que integram uma rede de ensino, reunindo escolas e seus departamentos, Secretarias de Estado e seus órgãos (executivos) e os Conselhos de Educação, em esfera local, municipal, estadual e federal, que têm função consultiva e legislativa.”. MENEZES, Ebenezer Takuno de. Sistema de Ensino. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira**. São Paulo: Midiamix Editora, 2001. Disponível em: <[www.educabrasil.com.br](http://www.educabrasil.com.br)>. Acesso em: 28 mar. 2022.

27 Lei nº 9.394/96 (LDBE). Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. § 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. § 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

### 3. PREJUÍZOS DECORRENTES DA SUSPENSÃO DO ENSINO PRESENCIAL

Em 7 de dezembro de 2020, a UNICEF publicou mensagem à imprensa alertando sobre os prejuízos ao aprendizado e bem-estar de crianças e adolescentes decorrentes da suspensão do ensino presencial, conclamando os governos a priorizarem a sua retomada e a evitarem novos fechamentos<sup>28</sup>.

Reportagem da BBC de 30 de janeiro de 2021, lastreada em dados do NHS (sistema público de saúde do Reino Unido) e opiniões de especialistas, indicou que “o fechamento das escolas fechou vidas”, eis que a suspensão do ensino presencial não gerou um déficit apenas no aprendizado, mas também incremento de doenças mentais, enclausuramento de pessoas com deficiência – PCD e menor chance de identificação de crimes contra crianças e adolescentes<sup>29</sup>.

A UNESCO, entre 2020 e 2022, vem publicando uma série de relatórios no mesmo sentido, afirmando a ocorrência de uma “catástrofe geracional” na educação mundial por conta da suspensão do ensino presencial<sup>30</sup>.

No Brasil, são públicos, notórios e históricos os problemas enfrentados na educação básica<sup>31</sup>. Tal mazela tomou proporções exponenciais após a suspensão do ensino presencial durante a pandemia de Covid-19<sup>32</sup>.

---

28 UNICEF. **Covid-19**: UNICEF warns of continued damage to learning and well-being as number of children affected by school closures soars again. UNICEF, Nova Iorque, 07 dec. 2020. Disponível em: <[www.unicef.org/press-releases/Covid-19-unicef-warns-continued-damage-learning-and-well-being-number-children](http://www.unicef.org/press-releases/Covid-19-unicef-warns-continued-damage-learning-and-well-being-number-children)>. Acesso em: 23 mar. 2022.

29 BBC. **Covid**: the devastating toll of the pandemic on children. BBC, Londres, 30 jan 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/health-55863841>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

30 UNESCO. **Education**: from disruption to recovery. UNESCO, Paris, 2022. Disponível em: <<https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

31 GAMBÁ, Estêvão; YUKARI, Diana; TAKAHASHI, Fábio. **Brasil é 57º do mundo em ranking de educação; veja evolução no Pisa desde 2000**. Folha de São Paulo, São Paulo, 03 dez. 2019. Disponível em: <[www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/12/brasil-e-57o-do-mundo-em-ranking-de-educacao-veja-evolucao-no-pisa-desde-2000.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/12/brasil-e-57o-do-mundo-em-ranking-de-educacao-veja-evolucao-no-pisa-desde-2000.shtml)>. Acesso em: 26 mar. 2022.

32 G1. **Estudantes, pais e professores narram ‘apagão’ do ensino público na pandemia; em 7 Estados e no DF, atividade remota não vai contar para o ano letivo**. G1, São Paulo, 21 mai. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

Em 28 de abril de 2020, início da pandemia de Covid-19 no Brasil, o Conselho Nacional de Educação – CNE, órgão de cúpula da educação pátria (Lei nº 9.131/95), analisava<sup>33</sup>:

A possibilidade de longa duração da suspensão das atividades escolares presenciais por conta da pandemia da Covid-19 poderá acarretar:

- dificuldade para reposição de forma presencial da integralidade das aulas suspensas ao final do período de emergência, com o comprometimento ainda do calendário escolar de 2021 e, eventualmente, também de 2022;
- retrocessos do processo educacional e da aprendizagem aos estudantes submetidos a longo período sem atividades educacionais regulares, tendo em vista a indefinição do tempo de isolamento;
- danos estruturais e sociais para estudantes e famílias de baixa renda, como stress familiar e aumento da violência doméstica para as famílias, de modo geral; e
- abandono e aumento da evasão escolar.

Foi exatamente o que aconteceu.

Estudo da FGV EESP Clear intitulado “Pandemia de Covid-19: o que sabemos sobre os efeitos da interrupção das aulas sobre os resultados educacionais?”<sup>34</sup>, expôs que:

- A interrupção das aulas afetou negativamente a proficiência dos estudantes;
- Há indicações de aumento do abandono escolar;
- O efeito negativo na proficiência é maior em matemática do que em leitura;
- Os estudantes dos anos iniciais da educação básica foram os mais prejudicados;
- Há indicações de que alunos(as) com maior vulnerabilidade socioeconômica foram os(as) mais prejudicados(as).

33 BRASIL. MEC/CNE. **Parecer CNE/CP nº 5/2020**. Brasília: CNE, 2020. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/85201-parecer-cp-2020>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

34 SOUZA, André Portela et. al. **Pandemia de Covid-19: o que sabemos sobre os efeitos da interrupção das aulas sobre os resultados educacionais?** São Paulo: FGV EESP Clear, 2021. Disponível em: <<https://fgvclear.org/website/wp-content/uploads/sintese-de-evidencias-clear-lemann-2.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2022.

O aludido estudo procedeu com uma simulação das consequências da interrupção do ensino presencial no ano de 2020, auferindo o resultado de um possível retrocesso de até quatro anos letivos no nível de aprendizado dos estudantes brasileiros.

Assim, há evidências científicas de que o nível de aprendizado dos alunos brasileiros de ensino fundamental e médio, em especial os hipossuficientes, retrocedeu até quatro anos letivos devido à suspensão do ensino presencial durante a pandemia de Covid-19<sup>35</sup>.

Outro estudo, “Perda de aprendizagem na pandemia”, desenvolvido pelo Instituto Unibanco e INSPER, além de também apontar um imenso dano ao aprendizado, estimou um prejuízo à renda futura dos estudantes brasileiros entre 700 bilhões e 1,5 trilhão de reais. Tal prejuízo, segundo o estudo, é superior ao dos óbitos e do desemprego ocasionados pela pandemia de Covid-19<sup>36</sup>.

Ou seja, há evidências científicas de que crianças e adolescentes foram a parcela da população que mais sofreu com a pandemia de Covid-19 em termos financeiros (renda), e isso não em decorrência da doença em si, mas da suspensão do ensino presencial.

Mais, segundo a pesquisa “Retorno para Escola, Jornada e Pandemia”, da FGV, entre 2019 e 2020, a evasão escolar dos alunos de 5 a 9 anos no Brasil passou de 1,41% para 5,51%, o que representou um retrocesso de 14 anos. Em 2021, o índice recuou para 4,25%, o que perfaz ainda dado alarmante. A mesma pesquisa indica também um agravamento na desigualdade da educação, eis que “os alunos mais pobres, os da rede pública, aqueles em lugares mais remotos e em particular os mais novos foram os que mais perderam tempo de estudo na pandemia”<sup>37</sup>.

---

35 FUNDAÇÃO LEMANN. **Educação pode retroceder até quatro anos devido à pandemia**. São Paulo: Fundação Lemann, 2021. Disponível em: <<https://fundacaolemann.org.br>>. Acesso em: 6 ago. 2022.

36 BARROS, Ricardo Paes de et. al. **Perda de aprendizagem na pandemia**. São Paulo: Instituto Unibanco; INSPER, 31 maio 2021. Disponível em: <[https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/89499b7c-6c99-4333-937d-1d94870d3181?utm\\_source=site&utm\\_campaign=perda\\_aprendizagem\\_pandemia](https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/89499b7c-6c99-4333-937d-1d94870d3181?utm_source=site&utm_campaign=perda_aprendizagem_pandemia)>. Acesso em: 6 ago. 2022.

37 NERI, Marcelo Côrtes; OSORIO, Manual Camillo. **Retorno para Escola, Jornada e Pandemia**. Rio de Janeiro: FGV Social, jan 2022. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/RetornoParaEscola>>. Acesso em: 6 ago. 2022.

Fernando Schüller, crítico da constante “apatia” que abate Estado e sociedade brasileira nesse tema, pontua o seguinte:

Durante a pandemia, o sistema falhou mais uma vez. Os dados da PNAD Contínua de 2021 mostram que o número de estudantes de 6 e 7 anos que não sabem ler e escrever aumentou 66,3% de 2019 a 2021. Milhões de estudantes brasileiros simplesmente não tiveram aulas. Outros tantos tiveram algo que apenas remotamente se pode chamar de ensino a distância. O que o país fez em relação a isso?<sup>38</sup>

Além de impactos negativos no aprendizado e na renda futura, a suspensão do ensino presencial também gerou danos à saúde mental de crianças e adolescentes.

Estudo realizado na China<sup>39</sup> e referendado por especialistas brasileiros<sup>40</sup> aponta que, em uma amostra de 320 crianças e adolescentes (3 a 18 anos) alvo de medidas de distanciamento social durante a pandemia de Covid-19, 36% apresentaram dependência excessiva dos pais, 32% desatenção, 29% preocupação, 21% problemas de sono, 18% falta de apetite, 14% pesadelos e 13% desconforto ou agitação. Segundo os aludidos especialistas brasileiros<sup>41</sup>, “há evidências da profunda influência desses fatores sobre a plasticidade cerebral e, conseqüentemente, o desenvolvimento cognitivo e emocional”.

Rossieli Soares, Secretário de Educação do Estado de São Paulo, em entrevista concedida em 18 de outubro de 2021, comentou:

[...] É uma tragédia, não tem outra palavra pra definir o que tem acontecido com a educação nesses quase 2 anos de ano letivo, é uma tragédia mesmo, seja pela evasão, pelo aspecto emocional das crianças ou pelo

38 SCHÜLER, Fernando. **A modernização necessária:** Na educação, estacionamos. O ‘é assim porque sempre foi’ nos define. Veja, São Paulo, 19 mar. 2022. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/coluna/fernando-schuler/a-modernizacao-necessaria>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

39 JIAO, Wen Yan et al. Behavioral and Emotional Disorders in Children during the Covid-19 Epidemic. **The Journal of Pediatrics**, Cincinnati, v. 221, p. 264-266, junho, 2020. Disponível em: <[www.jpeds.com/article/S0022-3476\(20\)30336-X/fulltext](http://www.jpeds.com/article/S0022-3476(20)30336-X/fulltext)>. Acesso em: 6 ago. 2022.

40 MANITTO, Alicia Matijaevich et. al. **Repercussões da Pandemia de Covid-19 no Desenvolvimento Infantil.** São Paulo: Comitê Científico do Núcleo Ciência Pela Infância – NCPI, 2020. Disponível em: <<https://ncpi.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Working-Paper-Repercussoes-da-pandemia-no-desenvolvimento-infantil-3.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2022.

41 Ibid., p. 16.

desenvolvimento cognitivo, em todos os aspectos é uma tragédia o que tem acontecido [...]<sup>42</sup>

Porém, como dito, ainda em 2020 já havia evidências científicas e recomendações de organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas (requisitos fixados pelo STF) contrários à suspensão do ensino presencial por tão longo período.

#### 4. EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS CONTRÁRIAS À SUSPENSÃO DO ENSINO PRESENCIAL

Como já exposto, a ordem jurídica (art. 3º, § 1º, Lei nº 13.979/20; ADIs 6.341 e 6.421) exige que as decisões administrativas de enfrentamento da pandemia de Covid-19 se fundamentem em evidências científicas e posicionamentos de organizações e entidades reconhecidas.

Trata-se da adoção, pela ordem jurídica pátria, de teorias sobre “políticas públicas baseadas em evidências” – PBE, um campo de pesquisa que aproxima conhecimento científico e políticas públicas. A PBE defende “uma reestruturação do modo como questões técnicas são absorvidas e gerenciadas por legisladores e administradores”; privilegia “as ações governamentais baseadas em conhecimento técnico e expertise, rejeitando interesses clandestinos como eleitorais, corporativistas e ideológicos”; preocupa-se com a transparência e a “accountability”; e postula que “evidências científicas, conhecimento técnico e expertise sempre deverão guiar as decisões públicas”<sup>43,44</sup>.

Neste item do estudo, será demonstrado que, a partir do segundo semestre de 2020, já havia evidências científicas e posições de organizações e entidades reconhecidas contrárias à suspensão do ensino presencial na educação básica.

42 G1. **Secretário Estadual da Educação de SP diz que pandemia provocou “tragédia” na educação e quer “escolas cheias de novo”**. G1, São Paulo, 18 out 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/educacao>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

43 LEMOS, Eliza. **Evidências científicas em tempos de Covid-19 e o Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Consultor Jurídico, 29 abr. 2022. Disponível em: <[www.conjur.com.br/2021-abr-29/eliza-lemos-evidencias-cientificas-supremo-tribunal-federal](http://www.conjur.com.br/2021-abr-29/eliza-lemos-evidencias-cientificas-supremo-tribunal-federal)>. Acesso em: 27 mar. 2022.

44 PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **Políticas públicas baseadas em evidências (PPBES): delimitando o problema conceitual**. Texto para discussão 2554. Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9915/1/td\\_2554.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9915/1/td_2554.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2022.

Em 1º de agosto de 2020, artigo científico publicado no periódico da Academia Americana de Pediatria concluiu que, após seis meses de pandemia, análise de dados e modelos matemáticos indicavam que o fechamento de escolas possui baixo impacto no enfrentamento da pandemia de Covid-19; que crianças, diversamente dos adultos, não são transmissores significativos do vírus de Covid-19; e que, mesmo em cenários de alta de casos de Covid-19, devem ser priorizadas estratégias que mantenham as escolas abertas, de modo a minimizar os prejuízos sociais, ao desenvolvimento e à saúde das crianças<sup>45</sup>.

Em 18 de setembro de 2020, a OMS publicou um questionário com perguntas e respostas relacionadas à pandemia de Covid-19 e o ensino presencial<sup>46</sup>, sem qualquer recomendação de suspensão. Além disso, outras informações foram ventiladas, entre elas (tradução não literal):

- Até o momento (setembro/2020), dados indicam que pessoas abaixo de 18 anos de idade representam aproximadamente 8,5% dos casos reportados de Covid-19, com relativamente menos mortes quando comparados com outras faixas etárias e geralmente sintomas leves. Todavia, casos graves foram registrados e, da mesma forma que em adultos, condições de saúde pré-existentes vêm sendo consideradas como fatores de risco;
- O papel de crianças e adolescentes na transmissão do vírus do Covid-19 ainda não foi compreendido. Até o momento (setembro/2020), foram reportados poucos surtos envolvendo crianças ou escolas. Além disso, o pequeno número de surtos identificados em professores e demais profissionais da educação sugere que a transmissão do Covid-19 em espaços educacionais pode ser limitado;
- Alguns estudos sugerem que a reabertura de escolas pode ter um efeito pequeno na transmissão comunitária, mas isso ainda não está bem compreendido;

45 LEE, Benjamin; RASZKA, William V. Jr. Covid-19 Transmission and children: the child is not to blame. *Pediatrics. Itasca*, v. 146, n. 2, agosto 2020. Disponível em: <<https://publications.aap.org/pediatrics/issue/146/2>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

46 WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Coronavirus disease (Covid-19): Schools**. World Health Organization – WHO, Genebra, 2020. Disponível em: <[www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-Covid-19-schools](http://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-Covid-19-schools)>. Acesso em: 23 mar. 2022.

- A decisão de fechar ou reabrir escolas deve ser guiada por uma análise de riscos, visando maximizar os benefícios ao aprendizado, bem-estar e saúde dos estudantes, professores, colaboradores e comunidade, e ao mesmo tempo prevenir novos surtos de Covid-19;
- O fechamento de escolas tem evidentes impactos negativos na saúde, educação e desenvolvimento de crianças e adolescentes, renda familiar e economia em geral.

Entre 2020 e 2021, um estudo da consultoria Vozes da Educação, Fundação Lemann e Imaginable Futures<sup>47</sup>, com metodologia consistente em “levantamento bibliográfico realizado por meio de consultas em documentos oficiais dos governos dos países selecionados, além de publicações de instituições de pesquisas e notícias de jornais locais e/ou internacionais” concluiu que, na maioria dos 21 países pesquisados, o retorno às aulas presenciais não impactou a tendência da curva de casos de Covid-19.

Em 23 de dezembro de 2020, o European Centre for Disease Prevention and Control – ECDC, agência da União Europeia equivalente à ANVISA, publicou um relatório técnico indicando, em síntese (tradução não literal)<sup>48</sup>:

- Que há um consenso de que a decisão de fechar escolas para controlar a pandemia de Covid-19 deve ser utilizada como última medida. O impacto negativo na saúde física, mental e na formação intelectual das crianças, além do impacto econômico em toda a sociedade, provavelmente supera os benefícios;
- A análise de dados de casos de Covid-19 indica que a faixa etária de 1 a 18 anos tem as menores taxas de hospitalização, hospitalização grave e óbitos;
- Crianças e adolescentes podem se contagiar e transmitir o vírus SARS-CoV-2. Crianças mais novas aparentam ser menos suscetíveis à infecção e, quando infectadas, transmitem menos do que adolescentes e adultos;

47 FUNDAÇÃO LEMANN. **Levantamento internacional de retomada das aulas presenciais (fevereiro/2021)**. Vozes da Educação; Fundação Lemann; Imaginable Futures, São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://fundacaolemann.org.br>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

48 European Centre for Disease Prevention and Control. **Technical report: Covid-19 in children and the role of school settings in transmission – first update**. European Centre for Disease Prevention and Control – ECDC, Stockholm, 2020. Disponível em: <<https://www.ecdc.europa.eu/>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

- O fechamento de escolas pode contribuir para uma redução na transmissão do vírus, mas sozinhas são insuficientes para evitar a transmissão comunitária, especialmente se ausentes outras medidas de intervenção não farmacêuticas, como, por exemplo, proibições de aglomerações;
- Em muitos países, o retorno das aulas presenciais em meados de agosto de 2020 coincidiu com um relaxamento de outras medidas restritivas e não aparenta ser um fator relevante para o aumento de casos observados a partir de outubro de 2020;
- A incidência de Covid-19 em escolas aparenta ser impactada pelos níveis de transmissão na respectiva comunidade. Onde houve investigação epidemiológica, identificou-se que as transmissões em escolas representaram uma minoria dos casos de Covid-19;
- Os profissionais da educação e adultos que trabalham em escolas não aparentam estar em maior risco de infecção do que outras profissões;
- Intervenções não farmacêuticas (distanciamento físico que evite aglomerações, medidas de higiene e segurança etc.) são essenciais para prevenir a transmissão nas escolas.

Corroborando o alegado, estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID publicado em fevereiro de 2021 concluiu que “a evidência atual demonstra que o ambiente escolar não está livre do risco de contaminação, mas esse risco não é maior que o risco comunitário onde a escola está inserida”<sup>49</sup>.

Ou seja, ao menos desde o segundo semestre de 2020, havia evidências científicas e orientações de organizações e entidades reconhecidas contrárias à suspensão do ensino presencial.

Ainda no segundo semestre de 2020 (6 de outubro de 2020), o Conselho Nacional de Educação – CNE publicou a Resolução nº 02/2020, orientando a retomada do ensino presencial<sup>50</sup>:

49 BITTENCOURT, Marcio Sommer et al. **Covid-19 e a reabertura das escolas**: uma revisão sistemática dos riscos de saúde e uma análise dos custos educacionais e econômicos. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, 2021. Disponível em: <<https://publications.iadb.org>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

50 BRASIL. MEC/CNE. **Resolução CNE/CP nº 2, de 10 de dezembro de 2020**. Brasília: CNE, 2020. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou>>. Acesso em: 26 mar 2022.

Art. 7º Os sistemas de ensino e instituições das redes privadas, comunitárias e confessionais possuem autonomia para normatizar a reorganização dos calendários e replanejamento curricular para as instituições a eles vinculadas, devendo essa reorganização escolar: [...] II - possibilitar o retorno gradual das atividades com presença física dos estudantes e profissionais da educação na unidade de ensino, seguindo orientações das autoridades sanitárias locais;

Em suma, a suspensão do ensino presencial na educação básica por tão longo período no Brasil não encontrava suporte na legislação, em precedentes jurisprudenciais, em evidências científicas ou em orientações de organizações e entidades reconhecidas.

Tal fato, bastante evidente atualmente, já era identificável a partir do segundo semestre de 2020.

## **5. REFUTAÇÃO DOS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À SUSPENSÃO DO ENSINO PRESENCIAL**

Resta refutar argumentos favoráveis à suspensão do ensino presencial no Brasil durante a pandemia de Covid-19. Entre os principais, elencam-se:

- Risco à vida e saúde das crianças e adolescentes.
- Risco à vida e saúde dos professores e demais profissionais da educação;
- Risco à vida e saúde dos familiares das crianças e adolescentes;
- Escolas como locais de surtos do Covid-19;
- A pandemia de Covid-19 foi mais severa no Brasil do que em outros países.

### **5.1. Risco à vida e saúde de crianças e adolescentes**

Conforme exposto no item 4 do presente estudo, são robustos os dados científicos indicando que crianças e adolescentes possuem baixo

risco de contrair sintomas graves, necessitar hospitalização ou virem a óbito em decorrência de Covid-19. Tal conclusão sempre foi observada e não sofreu reverses ao longo da pandemia.

Por amor ao debate, faz-se breve comparação do impacto da Covid-19 e de outras mazelas na faixa etária de 0 a 18 anos.

De acordo com o Ministério da Saúde, “os casos de síndrome respiratória aguda grave (SRAG) por Covid-19 na faixa etária de 5 a 11 anos representam 0,34% do total registrado no Brasil de março de 2020 a dezembro de 2021” e, “em relação aos óbitos, o percentual é de 0,05% do total registrado, o que representa 311 óbitos em crianças”<sup>51</sup>.

Ainda, conforme levantamento divulgado na imprensa, desde o início da pandemia (março de 2020), “o Brasil registrou 1.544 mortes de crianças de 0 a 11 anos de idade pela doença”<sup>52</sup>. À guisa de exemplo, em 2019, no Brasil: 4.971 crianças e adolescentes foram vítimas de homicídios<sup>53</sup>; 2.565 morreram em decorrência de câncer<sup>54</sup>; e a mortalidade infantil atingiu ao menos 35.293 crianças de 0 a 1 ano<sup>55</sup>. Portanto, a Covid-19 não se encontra, e nunca se encontrou, entre as principais causas de mortalidade de crianças e adolescentes no Brasil.

## 5.2. Risco à vida e saúde de professores e profissionais da educação

Consoante item 4 do presente estudo, desde o segundo semestre de 2020 existem evidências científicas de que os profissionais da educação e adultos que trabalham em escolas não aparentam estar em maior risco de infecção do que outras profissões.

51 GOVERNO DO BRASIL. **Casos de síndrome respiratória aguda grave por Covid-19 em crianças representam 0,34% do total no Brasil**. Governo do Brasil, Brasília, 04 jan. 2022. Disponível em: <[www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/janeiro](http://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/janeiro)>. Acesso em: 23 mar. 2022.

52 CNN. **Covid-19 grave é rara em crianças e adolescentes, mas causou mais de mil mortes**. CNN, São Paulo, 4 maio 2021. Disponível em: <[www.cnnbrasil.com.br/saude/Covid-19-grave-e-rara-em-criancas-e-adolescentes-mas-causou-mais-de-mil-mortes](http://www.cnnbrasil.com.br/saude/Covid-19-grave-e-rara-em-criancas-e-adolescentes-mas-causou-mais-de-mil-mortes)>. Acesso em: 23 mar 2022.

53 Idem.

54 Idem.

55 BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico 37**. Brasília, out. 2021. Disponível em: <[www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins](http://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins)>. Acesso em: 23 mar. 2022.

Além disso, é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde e à educação, entre outros (art. 227, CF).

Nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069/90):

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

De acordo com a doutrina de Digiácomo<sup>56</sup>:

A clareza do dispositivo em determinar que crianças e adolescentes não apenas recebam uma atenção e um tratamento prioritários por parte da família, sociedade e, acima de tudo, do Poder Público, mas que esta prioridade seja absoluta (ou seja, antes e acima de qualquer outra), somada à regra básica de hermenêutica, segundo a qual “a lei não contém palavras inúteis”, não dá margem para qualquer dúvida acerca da área que deve ser atendida em primeiríssimo lugar pelas políticas públicas e ações de governo [...] Esse “tratamento especial” (e preferencial) visa evitar que os interesses de crianças e adolescentes caiam na “vala comum” dos demais atendimentos ou - o que é pior - sejam relegados ao segundo plano, como usualmente ocorre [...] Os problemas enfrentados por crianças e adolescentes não podem esperar, devendo ser enfrentados e solucionados com o máximo de urgência possível, evitando assim o agravamento da situação e dos prejuízos por aqueles suportados [...]

56 DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. 8a ed. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2020, p. 6-8. Disponível em: <<https://crianca.mppr.mp.br>>. Acesso em: 27 mar. 2022.

Portanto não se trata de menosprezar o direito de outros grupos da população, mas de aplicar o ordenamento jurídico quando este determina que os direitos de crianças e adolescentes vêm em primeiro lugar – sempre.

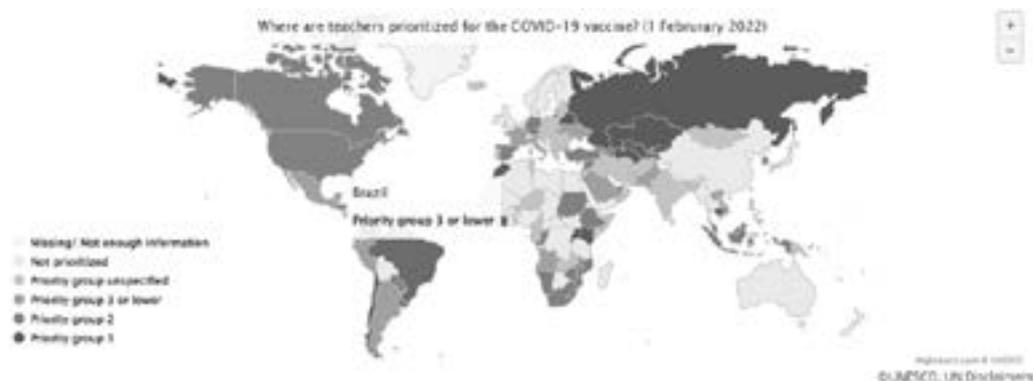
Nesse sentido, o enquadramento do ensino presencial na educação básica enquanto serviço essencial não exige previsão legal expressa, eis que extraível de uma interpretação sistemática do ordenamento (arts. 6, 208, 227, CF; art. 4º, ECA; LDBE).

No caso concreto, conforme exposto nos itens 3 e 4 deste estudo, a suspensão do ensino presencial representa uma “catástrofe geracional” em termos de violação de direitos de crianças e adolescentes.

Portanto professores e outros profissionais do setor de educação, respeitadas as situações individuais de grupo de risco (idade avançada, comorbidades etc.) poderiam ter sido submetidos ao mesmo regramento de outros setores essenciais do funcionalismo público, tais como policiais, saúde, limpeza urbana etc., durante a pandemia de Covid-19.

Outrossim, de acordo com estudo comparativo da UNESCO, a vacinação contra a Covid-19 no Brasil, apesar de ter priorizado professores e outros profissionais da educação, os colocou no que se denomina “prioridade 3 ou inferior”, ou seja, próximo ao “final da fila”:

**Figura 2** – Onde os professores foram priorizados para a vacinação do Covid-19?



Fonte: UNESCO, 2022<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> UNESCO. **Monitoring teacher vaccination against Covid-19**. UNESCO, Paris, 2022. Disponível

Tal decisão contribuiu para posicionamentos contrários ao retorno do ensino presencial<sup>58</sup>.

### **5.3. Risco à vida e saúde dos familiares das crianças e adolescentes**

Nos termos do item 4 do presente estudo, desde o segundo semestre de 2020, existem evidências científicas de que a reabertura de escolas tem um efeito pequeno na transmissão comunitária do vírus da Covid-19; que o retorno às aulas presenciais não impactou a tendência da curva de casos de Covid-19; que o fechamento de escolas, sozinho, é insuficiente para evitar a transmissão comunitária; que a incidência da Covid-19 em escolas aparenta ser impactada pelos níveis de transmissão na respectiva comunidade; e que as transmissões em escolas representaram uma minoria dos casos de Covid-19.

No Brasil, público e notório que escolas permaneceram fechadas enquanto bares, restaurantes, lojas, academias e outros serviços não essenciais foram autorizados a reabrir.

Frise-se que não se está aqui a defender as medidas denominadas “lockdown”, mas apenas a indicar que, consoante marcos normativos já expostos neste estudo, as escolas deveriam ter sido as últimas a fechar e as primeiras a reabrir, e não o contrário<sup>59</sup>.

Portanto tem-se que o direito à vida e à saúde dos familiares de crianças e adolescentes, durante a pandemia de Covid-19, esteve mais associado ao contexto comunitário de onde inseridos do que com eventual retorno do ensino presencial.

---

em: <<https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

58 SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO PARANÁ. **Sem a segunda dose de vacina, professores(as) são contra volta às aulas presenciais**. Sindicato dos trabalhadores em educação pública do Paraná – APP, Curitiba, 1º jul. 2021. Disponível em: <<https://appsindicato.org.br/sem-a-segunda-dose-de-vacina-professoras-sao-contra-volta-as-aulas-presenciais>>. Acesso em: 27 mar. 2022.

59 UNICEF. **Mesmo com a variante ômicron se espalhando, o fechamento de escolas deve ser último recurso**. UNICEF, Nova Iorque, 17 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/mesmo-com-variante-omicron-se-espalhando-o-fechamento-de-escolas-deve-ser-ultimo-recurso>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

#### 5.4. Escolas como locais de propagação e surtos de Covid-19

Consta, no item 4 do presente estudo, que, desde o segundo semestre de 2020, existem evidências científicas de que as escolas não representam locais com especial propensão à propagação de Covid-19.

O pediatra Daniel Becker, do Instituto de Estudos em Saúde Coletiva da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Membro do Comitê Científico de Acompanhamento de Ações contra a Covid-19 da Prefeitura do Rio de Janeiro, expôs<sup>60</sup>:

A criança em casa pode favorecer mais transmissão, até porque, muitas vezes, ela não fica realmente em casa. As crianças estão mais protegidas na escola em vez de ficarem em suas comunidades, muitas vezes em condições de risco e sem alimento, sem cuidado. Na escola estarão num lugar mais protegido, com protocolo, vão usar máscara, terão distanciamento, ventilação.

#### 5.5. A pandemia de Covid-19 foi mais severa no Brasil

Argumento comum utilizado para validar a suspensão do ensino presencial no Brasil por tanto tempo está no suposto fato de que a pandemia de Covid-19 foi mais severa aqui do que em outros países, o que, portanto, exigiria medidas mais agressivas e duradouras. Ocorre que dados objetivos desconstroem esse argumento.

De acordo a Universidade Johns Hopkins, o Brasil ocupava, em 27 de março de 2022, a 15ª posição em número de mortes por Covid-19 a cada 100.000 habitantes (312.27)<sup>61</sup>.

Outrossim, de acordo com reportagem veiculada no Poder360<sup>62</sup>, os Estados brasileiros apresentaram realidades diferentes durante a pandemia de Covid-19. Nesse sentido, 15 dos 27 Estados brasileiros

60 AZEVEDO, Ana Lúcia. **‘A escola não piora a pandemia, deve ser a última a fechar e a primeira a abrir’, diz especialista**. O Globo, Rio de Janeiro, 05 abr. 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/a-escola-nao-piora-pandemia-deve-ser-ultima-fechar-a-primeira-abrir-diz-especialista-24956027>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

61 JOHNS HOPKINS UNIVERSITY. **Mortality Analyses**. Johns Hopkins University, Baltimore, 27 mar. 2022. Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>>. Acesso em: 27 mar. 2022.

62 PODER360. **Brasil chega a marca de 3.000 mortes por milhão de habitantes**. Poder360, Brasília, 16 fev. 2022. Disponível em: <[www.poder360.com.br/coronavirus/brasil-chega-a-marca-de-3-000-mortes-por-milhao-de-habitantes](http://www.poder360.com.br/coronavirus/brasil-chega-a-marca-de-3-000-mortes-por-milhao-de-habitantes)>. Acesso em: 27 mar. 2022.

possuem índice de mortes por milhão de habitantes abaixo da média nacional.

Ainda, como visto no item 4 do presente estudo, desde o segundo semestre de 2020, existem evidências científicas de que o retorno do ensino presencial não impacta de maneira determinante os índices de transmissão comunitária da Covid-19.

## 6. JURISPRUDÊNCIA

Ao longo da pandemia de Covid-19, diversas demandas envolvendo o retorno do ensino presencial foram levadas ao Poder Judiciário.

Escapa do objeto deste estudo proceder com uma pesquisa rigorosa, lastreada em rigor metodológico.

Todavia pesquisa com os termos “ensino presencial covid” no site do STF<sup>63</sup> e outras pesquisas livres na internet apresentaram os seguintes precedentes jurisprudenciais: 1) na ADPF 756, em julgamento de 21 de fevereiro de 2022, o STF suspendeu ato normativo do Ministério da Educação que proibia a exigência de vacinação contra a Covid-19 como condicionante ao retorno das atividades acadêmicas presenciais<sup>64</sup>; 2) também na ADPF 756, em julgamento de 11 de outubro de 2021, o STF, ante posição inicialmente contrária do Ministério da Saúde, fixou “que se insere na competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios a decisão de promover a imunização de adolescentes maiores de 12 anos”, sobretudo por sua relevância para a volta das aulas presenciais<sup>65</sup>.

À guisa de comentário, cumpre expor que, como visto no item 4 deste estudo, há evidências científicas e posicionamentos de organizações e entidades reconhecidas, pelo menos desde o segundo semestre de 2020, que não indicam a imunização de crianças e

63 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência**. Brasília, 27 mar. 2022. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>>. Acesso em: 27 mar. 2022.

64 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na décima segunda tutela provisória incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 756 Distrito Federal**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 21 fev. 2022. Diário de Justiça Eletrônico. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=759845166>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

65 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na oitava tutela provisória incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 756 Distrito Federal**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 11 out. 2021. Diário de Justiça Eletrônico. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/pagina-dorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758847592>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

adolescentes como requisito para a retorno do ensino presencial. Ou seja, conforme critérios adotados pelo próprio STF, a ausência de vacinação de crianças e adolescentes não pode representar óbice ao ensino presencial.

Na Reclamação nº 47.067<sup>66</sup>, com julgamento de agravo regimental em 31 de maio de 2021, o STF, em síntese, deferiu pedido do Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública do Rio Grande do Norte – SINTE/RN, consistente em cassar decisão judicial que determinava o retorno das aulas presenciais naquele Estado. No caso, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte – MPRN recomendou o retorno das atividades presenciais e propôs ação civil pública com tal objeto, auferindo decisão liminar favorável no Juízo de 1º grau.

O MPRN indicou que o Estado do Rio Grande do Norte, ao obstar o retorno do ensino presencial, “extravasou os limites razoáveis da discricionariedade, ao suprimir o direito fundamental à educação, desconsiderando a realidade fática subjacente e a fundamentação técnica das medidas a serem adotadas”.

O STF, todavia, decidiu que a decisão judicial que determinou o retorno do ensino presencial esvaziou a competência do aludido Estado para dispor sobre o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais durante a pandemia de Covid-19, ofendendo, por consequência, o decidido na ADI 6.341 (supra).

À guisa de comentário, cumpre expor que, como visto nos itens 2 e 3 do presente estudo, consoante jurisprudência pacífica do STF (pelo menos até a pandemia de Covid-19), a educação perfaz direito público subjetivo, ou seja, exigível. Outrossim, o ensino presencial é a regra na educação básica, com a sua suspensão acarretando, nos termos da UNESCO, uma “catástrofe geracional” em termos de prejuízos intelectuais, físicos e mentais a crianças e adolescentes.

Na ADPF 820, com julgamento via decisão monocrática em 8 de setembro de 2021, o STF extinguiu o processo sem resolução de mérito

66 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ag.Reg. na Reclamação 47.067 Rio Grande do Norte**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 31 maio 2021. Diário de Justiça Eletrônico. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756077735>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

por perda superveniente do interesse de agir. No caso, em 5 de abril de 2021, o Estado do Rio Grande do Sul ingressou com a demanda visando combater uma série de decisões judiciais das instâncias ordinárias do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJRS que proibiam a retomada do ensino presencial, afastando normas constantes em decretos estaduais. Em maio de 2021, o aludido Estado publicou novo decreto regulamentador, o que conduziu à perda do interesse de agir<sup>67</sup>.

Destaca-se que, nessa APDF, o Ministério Público do Rio Grande do Sul – MPRS ingressou como “amicus curiae” e se manifestou favoravelmente à retomada do ensino presencial. Além disso, o relator, em que pese não ter decidido o mérito da ação, fez ponderações favoráveis à retomada do ensino presencial.

Na Suspensão de Segurança 5.436<sup>68</sup>, com julgamento via decisão monocrática em 27 de outubro de 2020, o STF indeferiu pedido do Município de Londrina/PR, que visava à cassação de decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – TJPR, em mandado de segurança impetrado pelo Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino do Norte do Paraná, que objetivava a retomada do ensino presencial na rede particular de ensino. O argumento foi de que, em havendo controvérsia acerca das recomendações técnico-científicas aplicáveis ao caso, inviável a concessão de segurança pelo STF, devendo-se privilegiar as decisões judiciais das instâncias inferiores.

O relator do agravo de instrumento objeto da impugnação junto ao STF, Des. Marques Cury, do TJPR, expôs em decisão de 14 de outubro de 2020<sup>69</sup>:

[...]No início, haviam incertezas, o medo do desconhecido e a urgência em se adotar toda e qualquer medida que, em tese, evitasse a rápida proliferação da mazela que sorrateiramente se avizinhava entre nós, dentre elas, o

67 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 820 Rio Grande do Sul**. Relator: Min. Nunes Marques, 1º mar. 2021. Diário de Justiça Eletrônico. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347652892&ext=.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

68 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Segurança 5.436 Paraná**. Relator: Min. Luix Fux, 27 out 2020. Diário de Justiça Eletrônico. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344821872&ext=.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

69 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Agravo de Instrumento 0057597-08.2020.8.16.0000**. Relator: Des. Marques Cury, 14 out. 2020. Diário de Justiça Eletrônico. Disponível em: <[https://consulta.tjpr.jus.br/projudi\\_consulta](https://consulta.tjpr.jus.br/projudi_consulta)>. Acesso em: 28 mar. 2022.

isolamento social. O tempo, inexoravelmente, passou. Nesse interregno milhares de estudos, pesquisas (teóricas e empíricas) e testes foram feitos, o que culminou, atualmente, em um nível de conhecimento acerca do tema que, aliado a outros fatores, viabiliza a mitigação das providencias extremas impostas nos momentos de ápice da doença. O cenário agora é outro. Além do conhecimento adquirido nesse período, constata-se que, a priori, o auge da pandemia passou, sem que isso signifique, por evidente, que não existam mais riscos [...] Cai por terra, nesse diapasão, qualquer fundamento jurídico e sanitário que mantém um serviço de suma essencialidade suspenso, como a educação, enquanto outros considerados de lazer, como bares e restaurantes, retomam suas atividades [...] Não se trata, data máxima vênia, de mero poder discricionário motivado deste relator, mas sim de uma necessidade evidentemente reconhecida por todos aqueles que se aprofundam no tema e lançam seus olhos ao melhor interesse dos infantes [...] Assim sendo, hei por bem, em conceder, por ora, a antecipação da tutela pretendida, para o fim de autorizar a reabertura das instituições de ensino representadas pelo sindicato agravante [...].

Infelizmente, tal decisão alcançou tão somente as escolas privadas do norte do Paraná.

## **7. ESTUDO DE CASO: PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO MPPR-0188.21.000119-7**

Em 19 de julho de 2021, o Ministério Público do Estado do Paraná – MPPR, por meio da Promotoria de Justiça da Comarca de Pontal do Paraná/PR, instaurou o procedimento administrativo MPPR-0188.21.000119-7 com o objeto “acompanhamento do retorno das aulas presenciais / ensino presencial no Município de Pontal do Paraná/PR”<sup>70</sup>.

Na mesma data, o MPPR promoveu reunião por videoconferência com representantes das Secretarias Municipais de Saúde e Educação,

<sup>70</sup> PARANÁ (Estado). Ministério Público do Estado do Paraná – MPPR. **Procedimento administrativo MPPR-0188.21.000119-7**, de 19 de julho de 2021. Acompanhamento do retorno das aulas presenciais / ensino presencial no Município de Pontal do Paraná/PR. PROMP: 19 jul. 2021.

Núcleo Regional de Educação do Estado do Paraná – NRE e de outros órgãos e entidades da sociedade civil.

Inicialmente, houve exposição pelos participantes de dificuldades de retomada do ensino presencial ante pressões por parcelas dos profissionais da educação e parentes das crianças e dos adolescentes.

A Secretaria Municipal de Saúde indicou tendência de queda nos óbitos e internação por Covid-19 em Pontal do Paraná/PR, bem como que os profissionais da educação já estavam concluindo a vacinação. Por fim, apontou que atividades de lazer ou econômicas não essenciais estavam, à época, autorizadas no Município.

O NRE explicou que as aulas presenciais na rede estadual já haviam retornado há aproximadamente dois meses, com tendência de expansão do número de alunos por sala de aula e gradual extinção do modelo híbrido.

A Secretaria Municipal de Educação expôs que as aulas presenciais deveriam iniciar em breve, via modelo híbrido, todavia sem previsão de retomada do ensino presencial da educação especial (PCD).

Durante a reunião, posicionamento unânime no sentido de que a suspensão do ensino presencial gera prejuízos a crianças e adolescentes.

Por fim, ainda em 19 de julho de 2021, após checagem de evidências científicas e posicionamento favorável de organizações e entidades reconhecidas, o MPPR expediu recomendação administrativa ao Prefeito e à Secretária de Educação do Município a fim de que, observados os atos normativos de enfrentamento e prevenção da Covid-19 (Decreto Estadual 7.020/21; Res. 98/21 e 432/21 SESA, ou posteriores): divulgassem, no prazo de 10 dias, calendário de retomada do ensino presencial na rede pública municipal, incluindo o ensino especial; iniciassem, no prazo de 30 dias, a efetiva retomada do ensino presencial; e adotassem os percentuais máximos de alunos por sala permitidos pelos regulamentos sanitários, salvo justificativa técnica e motivada.

Em 26 de julho de 2021, ou seja, após sete dias da deflagração do procedimento, o Município de Pontal do Paraná informou ao MPPR o acatamento da recomendação<sup>71</sup>.

Esse caso concreto evidencia a importância da atuação extrajudicial do Ministério Público, em especial aquela voltada à resolutividade, à construção de soluções consensuais e ao alcance de resultados sociais concretos, nos termos da Recomendação CNMP nº 54/2017, que dispõe sobre a “Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro”, e da Resolução CNMP nº 164/2017 do CNMP, que “disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro”.

## CONCLUSÃO

A pandemia de Covid-19, que iniciou, no Brasil, em março de 2020, culminou em extenso lapso temporal de suspensão do ensino presencial na educação básica.

Comparativamente, o Brasil figura entre os países que suspenderam o ensino presencial por mais tempo.

A ordem jurídica pátria permitiu – mas não obrigou – a suspensão do ensino presencial na educação básica (Leis nº 13.979/20 e nº 14.040/20, ADIs 6.341 e 6.421).

Outrossim, a ordem jurídica pátria adotou, como critérios para validação das decisões administrativas de prevenção à Covid-19, o respaldo em evidências científicas, recomendações de organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas, além de observância dos princípios da prevenção e da precaução (Leis nº 13.979/20 e nº 14.040/20, ADIs 6.341 e 6.421).

Noutra senda, a educação é um dos direitos sociais previstos na Constituição (arts. 6º e 205 e ss.), de modo que perfaz direito de todos

---

<sup>71</sup> BRASIL. MPPR. **Município de Pontal do Paraná informa ao MPPR que acatará recomendação administrativa para retorno das aulas presenciais a partir de agosto**. MPPR, Curitiba, 26 jul 2021. Disponível em: <<https://comunicacao.mppr.mp.br/modules/noticias/article.php?storyid=23799>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

e dever do Estado e da família. Quer-se dizer, direito público subjetivo e, portanto, exigível judicialmente.

No Brasil, o direito à educação é efetivado, entre outras políticas públicas, pela educação básica (pré-escola, ensino fundamental e ensino médio), gratuita e obrigatória entre os 4 e os 17 anos de idade (art. 208, I, CF).

A educação básica se desenvolve, em regra, por meio do ensino presencial. A ordem jurídica pátria autoriza a suspensão do ensino presencial na educação básica apenas em situações excepcionais (arts. 30, 32, 34, 36 e 80, LDBE; art. 9º, D. 9.057/17).

Com o advento da pandemia de Covid-19, foi promulgada a MP 934/20, posteriormente convertida na Lei nº 14.020/20, que permitiu a flexibilização do ensino presencial e a realização de atividades a distância no âmbito da educação básica.

Ou seja, não adveio obrigação legal, em nível nacional ou federal, de suspensão do ensino presencial, mas sim previsão de que tal decisão compete a cada sistema de ensino, nas esferas federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais (art. 211, CF; art. 8º, LDBE; art. 6º, Lei nº 14.040/20).

Em mesmo sentido, o STF, na ADI 6.341, fixou a competência comum dos entes federativos, sem vinculação hierárquica, para adotar medidas de prevenção à Covid-19.

No que tange aos prejuízos decorrentes da suspensão do ensino presencial durante a pandemia de Covid-19, tem-se uma “catástrofe geracional”. Evidências científicas apontam que crianças e adolescentes brasileiros podem ter sofrido retrocesso de até quatro anos letivos no aprendizado e perda de renda futura conjunta de 700 bilhões a 1,5 trilhão de reais. Além disso, o distanciamento social foi responsável por diversos prejuízos à saúde mental e danos ao desenvolvimento cognitivo e emocional.

Assim, a suspensão do ensino presencial no Brasil por um período maior do que em outros países, aliado à mazela histórica da baixa

qualidade, conduziu a uma “tragédia” em termos de desenvolvimento intelectual, saúde mental e bem-estar de crianças e adolescentes.

A partir de agosto de 2020, ou seja, menos de seis meses após o início da pandemia de Covid-19, já havia evidências científicas e posicionamentos de organizações e entidades reconhecidas indicando que a suspensão do ensino presencial na educação básica: (i) não possuía impacto significativo no controle da pandemia de Covid-19; (ii) possuía impacto negativo significativo na saúde, bem-estar e desenvolvimento intelectual de crianças e adolescentes; e (iii) possuía impacto negativo significativo no bem-estar, renda familiar e economia como um todo.

No Brasil, pelo menos desde outubro de 2020, já havia parecer do Conselho Nacional de Educação – CNE recomendando o retorno gradual do ensino presencial.

Quanto aos argumentos comumente utilizados para fundamentar a suspensão do ensino presencial durante a pandemia de Covid-19 (risco à vida e saúde de crianças e adolescentes, professores e parentes; escolas como locais de transmissão e de surtos do vírus de Covid-19; severidade da pandemia no Brasil), tem-se que não encontram suporte em evidências científicas ou na ordem jurídica pátria, mormente ante o princípio da absoluta prioridade aos direitos de crianças e adolescentes (art. 227, CF; art. 4º, ECA).

Nesse sentido, em que pese a ausência de previsão legal expressa, o enquadramento do ensino presencial na educação básica enquanto serviço essencial, e, portanto, ininterrupto, é extraível de uma interpretação sistemática da ordem jurídica pátria (arts. 6, 208, 227, CF; art. 4º, ECA; LDBE; AI/TJPR 0057597-08.2020.8.16.0000).

Na jurisprudência, não existe precedente vinculante do STF tratando especificamente da suspensão do ensino presencial durante a pandemia de Covid-19. Em precedentes não vinculantes identificados por este estudo, o STF adotou entendimentos variados.

Todavia, já em outubro de 2020, verifica-se decisão judicial adotando o posicionamento defendido neste estudo (liminar no agravo de instrumento 0057597-08.2020.8.16.0000, TJPR).

Quanto à atuação do Ministério Público na tutela do direito à educação básica e do ensino presencial durante a pandemia de Covid-19, casos do MPRN, do MPRS e do MPPR foram analisados.

No estudo de caso, o MPPR instaurou procedimento de acompanhamento da política pública de educação básica na Comarca de Pontal do Paraná, promoveu reunião com órgãos governamentais, identificou evidências científicas e recomendações de organizações e entidades reconhecidas favoráveis ao retorno do ensino presencial e, finalmente, recomendou a medida, o que foi acatado pelo Município, tudo em aproximadamente sete dias, prazo exíguo quando comparado aos de tramitação de processos judiciais.

Tal exemplo evidencia a importância da atuação extrajudicial do Ministério Público, em especial aquela voltada à resolutividade, à construção de soluções consensuais e ao alcance de resultados sociais concretos, nos termos do que vem sendo proposto pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP em recomendações e resoluções.

“Prioridade absoluta a crianças e adolescentes” não é um conceito a ser utilizado apenas no meio acadêmico. “Prioridade absoluta” não se presta à expressão retórica em tempos de normalidade. “Prioridade absoluta” significa que os direitos de crianças e adolescente vêm em primeiro lugar, sempre e especialmente em cenários de excepcionalidade.

No caso da pandemia de Covid-19, evidências científicas e posicionamentos de organizações e entidades reconhecidas já disponíveis no primeiro semestre de 2020, e até o momento não refutadas, indicam que crianças e adolescentes do Brasil tiveram seus direitos à educação, saúde e bem-estar violados.

Objetivamente, conclui-se que, durante a pandemia de Covid-19 no Brasil, o ensino presencial na educação básica não deveria ter sido suspenso por tanto tempo. Escolas deveriam ter sido os últimos estabelecimentos a fechar e os primeiros a reabrir, o que, infelizmente, não ocorreu.

Jogar luzes sobre esse fato é imperioso, pois não merece se repetir.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Ana Lúcia. **‘A escola não piora a pandemia, deve ser a última a fechar e a primeira a abrir’, diz especialista**. O Globo, Rio de Janeiro, 5 abr. 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/a-escola-nao-piora-pandemia-deve-ser-ultima-fechar-a-primeira-abrir-diz-especialista-24956027>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

BARROS, Ricardo Paes de et. al. **Perda de aprendizagem na pandemia**. São Paulo: Instituto Unibanco; INSPER, 31 maio 2021. Disponível em: <[https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/89499b7c-6c99-4333-937d-1d94870d3181?utm\\_source=site&utm\\_campaign=perda\\_aprendizagem\\_pandemia](https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/89499b7c-6c99-4333-937d-1d94870d3181?utm_source=site&utm_campaign=perda_aprendizagem_pandemia)>. Acesso em: 6 ago. 2022.

BBC. **Covid**: the devastating toll of the pandemic on children. Londres: BBC, 30 jan. 2021. Disponível em: <[www.bbc.com/news/health-55863841](http://www.bbc.com/news/health-55863841)>. Acesso em: 23 mar. 2022.

BITTENCOURT, Marcio Sommer et al. **Covid-19 e a reabertura das escolas: uma revisão sistemática dos riscos de saúde e uma análise dos custos educacionais e econômicos**. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, 2021. Disponível em: <<https://publications.iadb.org>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

BLANES, Simone; BARROS, Duda M.; FELIX, Paula. **Covid-19**: Os sinais de que a pandemia está a caminho do fim. Veja, São Paulo, 18 fev. 2022. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/saude>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

BRASIL. MEC/CNE. **Parecer CNE/CP nº 5/2020**. Brasília: CNE, 2020. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/85201-parecer-cp-2020>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação; INEP. **CENSO ESCOLAR 2020:** resultados do Questionário Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil. Brasília: INEP, 2021. Disponível em <[www.gov.br/inep](http://www.gov.br/inep)>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico 37.** Brasília, out. 2021. Disponível em: <[www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins](http://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins)>. Acesso em: 23 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020.** Diário Oficial da União. Brasília, 2020. Disponível em: <[www.in.gov.br/web/dou](http://www.in.gov.br/web/dou)>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. MEC/CNE. **Resolução CNE/CP nº 2, de 10 de dezembro de 2020.** Brasília: CNE, 2020. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

CNN. **Covid-19 grave é rara em crianças e adolescentes, mas causou mais de mil mortes.** São Paulo: CNN, 4 maio 2021. Disponível em: <[www.cnnbrasil.com.br/saude/Covid-19-grave-e-rara-em-criancas-e-adolescentes-mas-causou-mais-de-mil-mortes](http://www.cnnbrasil.com.br/saude/Covid-19-grave-e-rara-em-criancas-e-adolescentes-mas-causou-mais-de-mil-mortes)>. Acesso em: 23 mar. 2022.

CRUZ, Cleide Lemes da Silva; MAIA-PIRES, Flávia de Oliveira; LUPETTI, Monica. Verbete pandemia. **Glossário Terminológico da Covid-19.** Brasília: UNB, 2022. Disponível em: <<https://covid19.lexic.com.br>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado.** 8ª ed. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2020. Disponível em: <<https://crianca.mppr.mp.br>>. Acesso em: 27 mar. 2022.

EUROPEAN CENTRE FOR DISEASE PREVENTION AND CONTROL. **Technical report:** Covid-19 in children and the role of school settings in transmission - first update. Stockholm: European Centre for Disease Prevention and Control, 2020. Disponível em: <<https://www.ecdc.europa.eu/>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Educação pode retroceder até quatro anos devido à pandemia.** São Paulo: Fundação Lemann, 2021. Disponível em: <<https://fundacaolemann.org.br>>. Acesso em: 6 ago. 2022.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Levantamento internacional de retomada das aulas presenciais (fevereiro/20221).** São Paulo: Vozes da Educação; Fundação Lemann; Imaginable Futures, 2021. Disponível em: <<https://fundacaolemann.org.br>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

G1. **Secretário Estadual da Educação de SP diz que pandemia provocou “tragédia” na educação e quer “escolas cheias de novo”.** São Paulo: G1, 18 out. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/educacao>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

G1. **Estudantes, pais e professores narram ‘apagão’ do ensino público na pandemia; em 7 Estados e no DF, atividade remota não vai contar para o ano letivo.** São Paulo: G1, 21 maio 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

GAMBA, Estêvão; YUKARI, Diana; TAKAHASHI, Fábio. **Brasil é 57º do mundo em ranking de educação; veja evolução no Pisa desde 2000.** São Paulo: Folha de São Paulo, 3 dez. 2019. Disponível em: <[www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/12/brasil-e-57o-do-mundo-em-ranking-de-educacao-veja-evolucao-no-pisa-desde-2000.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/12/brasil-e-57o-do-mundo-em-ranking-de-educacao-veja-evolucao-no-pisa-desde-2000.shtml)>. Acesso em: 26 mar. 2022.

GOVERNO DO BRASIL. **Casos de síndrome respiratória aguda grave por Covid-19 em crianças representam 0,34% do total no Brasil.** Brasília: Governo do Brasil, 4 jan. 2022. Disponível em: <[www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/janeiro](http://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/janeiro)>. Acesso em: 23 mar. 2022.

GOVERNO DO BRASIL. **OMS declara emergência de saúde pública internacional para novo coronavírus.** Brasília: Governo do Brasil, 30 jan. 2020. Disponível em: <[www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/01](http://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/01)>. Acesso em: 26 mar. 2022.

GRAY, David E. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

JIAO, Wen Yan et al. Behavioral and Emotional Disorders in Children during the Covid-19 Epidemic. **The Journal of Pediatrics**, Cincinnati, v. 221, p. 264-266, junho, 2020. Disponível em: <[www.jpeds.com/article/S0022-3476\(20\)30336-X/fulltext](http://www.jpeds.com/article/S0022-3476(20)30336-X/fulltext)>. Acesso em: 6 ago. 2022.

JOHNS HOPKINS UNIVERSITY. **Mortality Analyses**. Baltimore: Johns Hopkins University, 27 mar. 2022. Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>>. Acesso em: 27 mar. 2022.

LEE, Benjamin; RASZKA, William V. Jr. Covid-19 Transmission and children: the child is not to blame. **Pediatrics. Itasca**, v. 146, n. 2, agosto 2020. Disponível em: <<https://publications.aap.org/pediatrics/issue/146/2>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

LE MOS, Eliza. **Evidências científicas em tempos de Covid-19 e o Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Consultor Jurídico, 29 abr. 2022. Disponível em: <[www.conjur.com.br/2021-abr-29/eliza-lemos-evidencias-cientificas-supremo-tribunal-federal](http://www.conjur.com.br/2021-abr-29/eliza-lemos-evidencias-cientificas-supremo-tribunal-federal)>. Acesso em: 27 mar. 2022.

MALVÃO, Ana Carolina. **Coronavírus e suspensão de aulas: com a palavra, os professores**. São Paulo: Futura, 19 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.futura.org.br/coronavirus-e-suspensao-de-aulas-com-a-palavra-os-professores>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

MANITTO, Alicia Matijaevich et. al. **Repercussões da Pandemia de Covid-19 no Desenvolvimento Infantil**. São Paulo: Comitê Científico do Núcleo Ciência Pela Infância - NCPI, 2020. Disponível em: <<https://ncpi.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Working-Paper-Repercussoes-da-pandemia-no-desenvolvimento-infantil-3.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. 4. ed. São Paulo: RT, 2016.

MENEZES, Ebenezer Takuno de. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira**. São Paulo: Midiamix Editora, 2001. Disponível em <[www.educabrasil.com.br](http://www.educabrasil.com.br)>. Acesso em: 28 mar. 2022.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 50.

NERI, Marcelo Côrtes; OSORIO, Manual Camillo. **Retorno para Escola, Jornada e Pandemia**. Rio de Janeiro: FGV Social, jan 2022. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/RetornoParaEscola>>. Acesso em: 6 ago. 2022.

PARANÁ (Estado). Ministério Público do Estado do Paraná – MPPR. **Procedimento administrativo MPPR-0188.21.000119-7**, de 19 de julho de 2021. Acompanhamento do retorno das aulas presenciais / ensino presencial no Município de Pontal do Paraná/PR. PROMP: 19 jul. 2021.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Políticas públicas baseadas em evidências (PPBES): delimitando o problema conceitual. **Texto para discussão 2554**. Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9915/1/td\\_2554.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9915/1/td_2554.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2022.

PODER360. **Brasil chega a marca de 3.000 mortes por milhão de habitantes**. Brasília: Poder360, 16 fev. 2022. Disponível em: <[www.poder360.com.br/coronavirus/brasil-chega-a-marca-de-3-000-mortes-por-milhao-de-habitantes](http://www.poder360.com.br/coronavirus/brasil-chega-a-marca-de-3-000-mortes-por-milhao-de-habitantes)>. Acesso em: 27 mar. 2022.

SCHÜLER, Fernando. **A modernização necessária**: Na educação, estacionamos. O ‘é assim porque sempre foi’ nos define. Veja, São Paulo, 19 mar. 2022. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/coluna/fernando-schuler/a-modernizacao-necessaria>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO PARANÁ. **Sem a segunda dose de vacina, professores(as) são contra volta às aulas presenciais**. Curitiba: Sindicato dos

trabalhadores em educação pública do Paraná, 1º jul. 2021. Disponível em: <<https://appsindicato.org.br/sem-a-segunda-dose-de-vacina-professoras-sao-contravolta-as-aulas-presenciais>>. Acesso em: 27 mar. 2022.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 28 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, André Portela et. al. **Pandemia de Covid-19: o que sabemos sobre os efeitos da interrupção das aulas sobre os resultados educacionais?** São Paulo: FGV EESP Clear, 2021. Disponível em: <<https://fgvclear.org/website/wp-content/uploads/sintese-de-evidencias-clear-lemann-2.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2022.

THE ECONOMIST. **Closing the world's schools caused children great harm**. Londres: The Economist, 26 jun. 2021. Disponível em: <[www.economist.com/leaders/2021/06/24/closing-the-worlds-schools-caused-children-great-harm](http://www.economist.com/leaders/2021/06/24/closing-the-worlds-schools-caused-children-great-harm)>. Acesso em: 23 mar. 2022.

UNESCO. **Education: from disruption to recovery**. Paris: UNESCO, 2022. Disponível em: <<https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

UNESCO. **Monitoring teacher vaccination against Covid-19**. Paris: UNESCO, 2022. Disponível em: <<https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

UNICEF. **Covid-19: UNICEF warns of continued damage to learning and well-being as number of children affected by school closures soars again**. Nova Iorque: UNICEF, 7 dec. 2020. Disponível em: <[www.unicef.org/press-releases/Covid-19-unicef-warns-continued-damage-learning-and-well-being-number-children](http://www.unicef.org/press-releases/Covid-19-unicef-warns-continued-damage-learning-and-well-being-number-children)>. Acesso em: 23 mar. 2022.

UNICEF. **Mesmo com a variante ômicron se espalhando, o fechamento de escolas deve ser último recurso**. Nova Iorque: UNICEF, 17 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/mesmo-com-variante-omicron-se>>

espalhando-o-fechamento-de-escolas-deve-ser-ultimo-recurso>. Acesso em: 26 mar. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Coronavirus disease (Covid-19): Schools**. Geneva: World Health Organization, 2020. Disponível em: <[www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-Covid-19-schools](http://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-Covid-19-schools)>. Acesso em: 23 mar. 2022.