

NOTA TÉCNICA

Educação em tempo integral. Política pública estruturante de garantia do direito fundamental à educação (CF, arts. 205 e 206). Diretrizes da Lei nº 9.394/1996 (LDB), da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – Meta 6) e da Lei nº 14.640/2023 (Política Nacional de Fomento à Implementação de Escolas em Tempo Integral). Distinção entre ampliação da jornada escolar e educação integral. Necessidade de condições estruturais, pedagógicas, institucionais e financeiras adequadas para implementação da jornada ampliada. Riscos da expansão quantitativa de matrículas sem correspondência em infraestrutura, recursos humanos, organização curricular, alimentação escolar e transporte. Possíveis efeitos adversos sobre engajamento estudantil, organização escolar e permanência dos estudantes. Relação entre financiamento educacional, planejamento federativo e sustentabilidade da política. Relevância da gestão democrática e da consideração das realidades territoriais na implantação da jornada ampliada. Parâmetros para fiscalização da efetividade da política pública. Diretrizes orientadoras para a atuação do Ministério Público na verificação das condições reais de oferta da educação em tempo integral e na proteção do direito à educação com qualidade.

O Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União – CNPG, no exercício de sua função de promover a uniformização da atuação institucional do Ministério Público brasileiro na defesa do direito fundamental à educação, expede a presente Nota Técnica em conjunto com o Grupo Nacional de Educação – COPEDUC, com a finalidade de oferecer subsídios à atuação ministerial quanto à implementação da política de educação em tempo integral no país, especialmente no que se refere à necessidade de observância de condições estruturais, pedagógicas, financeiras e institucionais adequadas, de modo a evitar que a expansão

quantitativa da jornada escolar ocorra dissociada de padrões mínimos de qualidade e produza efeitos contrários à própria finalidade constitucional da política pública.

A ampliação da jornada escolar constitui diretriz expressa da política educacional brasileira. A Lei nº 9.394/1996, ao estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional, dispõe em seu art. 34 que a jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, prevendo, em seu § 2º, que o ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino. Essa previsão foi reforçada pela Lei nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação, cuja Meta 6 estabeleceu o dever de oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, ao menos, 25% dos estudantes da educação básica. A Estratégia 6.1 do PNE, ao tratar da ampliação da jornada, vincula essa expansão à permanência do estudante na escola ou em atividades escolares sob responsabilidade da rede, em consonância com projeto pedagógico próprio. O novo plano nacional em debate no Poder Legislativo igualmente preserva a centralidade da expansão do tempo integral, o que evidencia a permanência dessa política como eixo estruturante da agenda educacional brasileira.

A Lei nº 14.640/2023, que instituiu a política nacional de fomento à implementação de escolas em tempo integral, consolidou esse movimento e conferiu maior densidade normativa à matéria. O art. 1º da referida lei define a educação em tempo integral como aquela voltada ao desenvolvimento integral do estudante, a partir da ampliação da jornada escolar. O art. 3º estabelece que a matrícula em tempo integral pressupõe carga horária mínima de sete horas diárias ou trinta e cinco horas semanais. O art. 4º, por sua vez, explicita que a implementação da política deve assegurar condições adequadas de infraestrutura escolar, alimentação, recursos pedagógicos e profissionais da educação. O dado normativo é inequívoco: a ampliação do tempo de permanência do estudante não se basta a si mesma; ao contrário, depende de condições concretas de oferta, de funcionamento e de qualidade.

Daí decorre que a educação em tempo integral não pode ser compreendida como mera expansão administrativa de matrículas ou simples aumento da quantidade de horas em que o estudante permanece fisicamente no ambiente escolar. Trata-se de política pública estruturante, que exige reorganização pedagógica, institucional, financeira e material das escolas. A própria legislação condiciona sua efetividade à existência de condições compatíveis com a permanência prolongada, de

modo que o cumprimento meramente formal da carga horária não satisfaz, por si só, a exigência constitucional e legal de garantia do direito à educação com qualidade.

É necessário, pois, distinguir ampliação da jornada escolar e educação integral. A educação integral pressupõe formação humana em múltiplas dimensões — intelectual, social, cultural, física e emocional — e exige organização pedagógica apta a integrar experiências educativas diversas, articuladas entre si e coerentes com o projeto político-pedagógico da escola. A ampliação do tempo constitui somente condição temporal potencialmente apta a viabilizar essa formação ampliada; não se confunde com ela. Quando a expansão da jornada ocorre sem transformação correspondente da organização pedagógica, do currículo, dos espaços, dos recursos e do funcionamento institucional da escola, o tempo adicional tende a ser ocupado por atividades desarticuladas, por mera repetição do turno regular ou por permanência ociosa e pouco significativa. Nessas hipóteses, a política pública degrada-se em prolongamento administrativo da presença do estudante, sem efetiva ampliação de oportunidades formativas.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica, instituídas pela Resolução CNE/CEB nº 4/2010, reforçam essa compreensão ao reconhecerem que a educação escolar deve considerar a integralidade da formação humana e a articulação entre currículo, tempos, espaços e experiências educativas. Do mesmo modo, a Resolução CNE/CEB nº 7/2010, que fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de nove anos, estabelece em seus art. 36 e segs. que a ampliação da jornada escolar deve estar associada à melhoria das condições de ensino e aprendizagem. A leitura conjunta desses atos normativos demonstra que a educação em tempo integral exige reorganização estrutural do funcionamento das escolas e não simples ajuste formal do calendário ou do horário escolar.

A ampliação do tempo escolar interfere diretamente na organização pedagógica, na dinâmica institucional da escola, na jornada e nas necessidades de planejamento dos profissionais da educação, na logística do transporte, na alimentação escolar, na utilização dos espaços físicos e na relação da unidade escolar com o território e com a comunidade. Por isso, a legislação educacional e os instrumentos de implementação da política permitem identificar parâmetros mínimos para a efetiva implementação da educação em tempo integral: infraestrutura adequada, com espaços compatíveis com atividades pedagógicas diversificadas, bibliotecas, áreas esportivas, ambientes culturais, refeitórios e espaços de convivência; organização curricular integrada, evitando a fragmentação entre turno regular e jornada ampliada; estruturação

do trabalho docente com formação específica, planejamento coletivo e coordenação pedagógica apta a sustentar a proposta; alimentação escolar compatível com a duração da jornada; adequação do transporte escolar, sobretudo em áreas rurais e em territórios com grandes distâncias geográficas; fortalecimento da gestão pedagógica e institucional; e articulação efetiva com o projeto político-pedagógico da escola.

A ausência dessas condições mínimas pode produzir efeitos negativos relevantes para a organização escolar e para a garantia do direito à educação. No plano pedagógico, a falta de integração curricular tende a transformar o período ampliado em tempo desconectado do projeto pedagógico, com atividades improvisadas, repetitivas ou destituídas de significado formativo. Esse quadro reduz o potencial educativo da política e faz com que o tempo adicional seja percebido pelos estudantes como mera extensão burocrática da escola, sem ampliação real das experiências de aprendizagem. O resultado pode ser o aumento do desinteresse, da baixa participação, da rejeição progressiva à proposta de tempo integral e do enfraquecimento do vínculo dos estudantes com a escola.

Em contextos nos quais a jornada ampliada é percebida apenas como aumento do tempo de permanência, sem mudança qualitativa das experiências oferecidas, o tempo escolar adicional pode passar a ser interpretado pelos estudantes como fator de desgaste, e não como oportunidade de aprendizagem, convivência e desenvolvimento. Isso compromete o engajamento, favorece a infrequência e estimula o afastamento progressivo da vida escolar. A depender das condições concretas de oferta, a política de tempo integral, concebida para fortalecer a permanência, pode converter-se em um dos fatores mais relevantes de risco de evasão e abandono escolar dos últimos anos, precisamente porque amplia exigências sem oferecer, em contrapartida, condições materiais e pedagógicas compatíveis.

No plano institucional, escolas concebidas para funcionamento em turnos parciais passam a operar com permanência contínua de estudantes sem ampliação proporcional de espaços, equipamentos, materiais e profissionais. Surge, então, cenário de sobrecarga administrativa, improvisação pedagógica, tensionamento dos ambientes escolares e enfraquecimento da coordenação pedagógica. A sobreposição de demandas institucionais — maior tempo escolar, maior exigência logística, necessidade ampliada de planejamento, multiplicação de atividades e ausência de recursos equivalentes — pode gerar aquilo que análises de políticas educacionais descrevem como fadiga institucional da escola: situação em que a ampliação de responsabilidades não é acompanhada de estrutura, recursos e capacidade organizacional suficientes, de

modo que a unidade escolar passa a operar em regime permanente de adaptação improvisada. Nessa hipótese, o tempo integral deixa de atuar como instrumento de fortalecimento da escola e passa a operar como fator adicional de desgaste institucional, afetando simultaneamente o trabalho docente, a gestão escolar e a experiência formativa dos estudantes.

No plano social, os efeitos também são significativos. A ampliação da jornada sem planejamento adequado pode inviabilizar, na prática, a permanência de estudantes que dependem de transporte escolar incompatível com os novos horários, que residem em áreas remotas, que enfrentam contextos de vulnerabilidade, que possuem necessidades específicas de atendimento ou que pertencem a populações tradicionais com costumes incompatíveis. A ausência de alimentação adequada ao longo da jornada ampliada compromete o bem-estar dos estudantes, diminui a capacidade de concentração e prejudica a aprendizagem, sobretudo em contextos de maior vulnerabilidade socioeconômica. Em tais condições, a política deixa de ser instrumento de ampliação de oportunidades educacionais e passa a atuar como mecanismo de exclusão indireta, restringindo o acesso ou dificultando a permanência justamente daqueles que mais necessitam de proteção educacional qualificada.

Também se impõe atenção às situações individualizadas que demandam ponderação concreta na implementação da política. A expansão da educação em tempo integral não pode ignorar circunstâncias específicas de estudantes da zona rural, de comunidades ribeirinhas, quilombolas, indígenas ou de difícil acesso, tampouco daqueles que necessitam de atendimento educacional especializado, terapias ou apoios em contraturno, ou ainda adolescentes inseridos em aprendizagem profissional ou em outras situações juridicamente protegidas. A desconsideração dessas realidades pode converter uma política vocacionada à equidade em fator de agravamento de desigualdades. É precisamente por isso que o planejamento da oferta deve ser territorializado, gradual, democrático e tecnicamente fundamentado, permitindo compatibilizações razoáveis quando indispensáveis à máxima efetivação simultânea dos direitos em jogo.

O financiamento da política de educação em tempo integral é variável crítica de sua implementação. A ampliação do tempo de permanência do estudante acarreta aumento de custos com alimentação, infraestrutura, manutenção, transporte, materiais pedagógicos e profissionais da educação. O financiamento dessa política ocorre em contexto federativo complexo, no qual a oferta educacional é majoritariamente executada por estados e municípios, mas depende de mecanismos de

cooperação e indução da União. Nesse cenário, o Fundeb, previsto no art. 212-A da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, constitui a principal fonte de financiamento da educação básica e já reconhece, em sua estrutura de ponderações, o maior custo por matrícula do tempo integral. Ainda assim, a simples existência de ponderação diferenciada não assegura, por si, recursos suficientes à implementação adequada da política.

A Lei nº 14.640/2023, ao prever apoio técnico e financeiro da União para criação de matrículas em tempo integral, reforça a indução federativa da política, mas também amplia o risco de que entes federados passem a perseguir metas quantitativas de matrículas sem correspondência estrutural nas escolas. A lógica de indução, se não acompanhada de fiscalização rigorosa da execução do objeto e das condições reais de oferta, pode estimular expansão formal dissociada de qualidade. Por isso, a sustentabilidade financeira da política exige articulação entre financiamento adequado, planejamento educacional, controle da execução e definição de padrões mínimos de qualidade. Sem essa articulação, corre-se o risco de produzir políticas formalmente existentes, mas materialmente frágeis.

A implementação da educação em tempo integral exige, ainda, observância do princípio da gestão democrática da educação pública, previsto no art. 206, VI, da Constituição Federal e no art. 14 da LDB. A definição das escolas, etapas, turmas e ritmos de expansão não pode resultar de imposição verticalizada e opaca, mas deve envolver participação efetiva da comunidade escolar, inclusive professores, famílias, estudantes e conselhos escolares, em consonância com o entendimento já afirmado pela própria COPEDUC em sua Nota Técnica nº 01/2025 sobre gestão democrática. A participação social não constitui mero adorno procedimental: trata-se de exigência material de legitimidade, de adequação territorial da política e de fortalecimento da responsabilização institucional. A ausência de debate e de participação pode comprometer a adesão da comunidade, aumentar a resistência à política e fragilizar sua implementação concreta.

A mesma cautela se aplica à consideração das especificidades territoriais. A jornada ampliada não pode ser implementada de forma uniforme e indiferenciada, como se todas as unidades escolares compartilhassem das mesmas condições de infraestrutura, acesso, perfil estudantil e dinâmica comunitária. Cada escola possui inserção territorial, contexto social, estrutura física e público atendido próprios. O desrespeito a tais diferenças conduz à adoção de modelos padronizados inadequados à realidade local e compromete a efetividade da política. O Ministério

Público, em consonância com enunciados recentes da COPEDUC voltados à análise desagregada de desigualdades e à mitigação de discricionariedades administrativas (em especial o Enunciado COPEDUC 05/25), deve fiscalizar se a implementação do tempo integral considera critérios de equidade, de vulnerabilidade e de adequação ao território.

Tudo isso tem implicações diretas para o controle público e para a atuação do Ministério Público. A fiscalização da educação em tempo integral não pode limitar-se ao número de matrículas criadas, à existência formal de turmas ou ao simples registro censitário da oferta. A avaliação da política exige análise simultânea da regularidade da jornada, das condições estruturais de funcionamento, da integração pedagógica, da execução financeira, da formação e valorização dos profissionais da educação, dos mecanismos de prevenção à evasão e dos resultados educacionais produzidos. Devem ser observados, entre outros aspectos, a duração efetiva da jornada, a inserção da política no projeto político-pedagógico da escola, a suficiência de profissionais, sua formação inicial e continuada para atuação na educação integral, a adequação da infraestrutura, a regularidade da alimentação, a compatibilidade do transporte, a participação da comunidade escolar, a articulação com o território e a existência de estratégias concretas de busca ativa e prevenção do abandono. A qualidade da educação em tempo integral está diretamente vinculada à capacidade de os profissionais da educação desenvolverem novas formas de atuação pedagógica, articuladas, integradas e coerentes com a ampliação da jornada escolar.

Nessa linha, o checklist de inspeção de escolas em tempo integral encaminhado no anexo reforça, em chave operacional, a necessidade de fiscalização sobre oferta formal, jornada mínima, projeto político-pedagógico, organização das atividades, equipe profissional, infraestrutura, alimentação, inclusão, equidade, gestão democrática e articulação territorial. Esse tipo de instrumento traduz em parâmetros verificáveis o que o ordenamento jurídico e a política educacional já exigem em termos de efetividade, qualidade e governança.

Para o Ministério Público, a educação em tempo integral deve ser compreendida como política pública estruturante de garantia do direito fundamental à educação, nos termos do art. 205 da Constituição Federal, e sua implementação inadequada pode caracterizar violação ao padrão mínimo de qualidade, previsto no art. 206, VII, da Constituição, além de comprometer metas do Plano Nacional de Educação e a adequada destinação de recursos públicos. A atuação ministerial deve, portanto, priorizar a verificação das condições reais de implementação da política, exigir

planejamento consistente, transparência na escolha das unidades contempladas, respeito à gestão democrática, observância das especificidades territoriais e garantia das condições materiais indispensáveis à permanência prolongada com qualidade.

A ampliação do tempo escolar somente cumpre sua finalidade constitucional quando acompanhada de condições efetivas de qualidade educacional. A efetividade da política de educação em tempo integral depende menos da velocidade de sua expansão e mais da consistência institucional, pedagógica, financeira e democrática com que é implementada. Diante disso, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União – CNPG, por meio do Grupo Nacional de Educação – COPEDUC, ressalta que a fiscalização ministerial da política de tempo integral deve ser orientada por perspectiva preventiva, resolutiva e estrutural, voltada não apenas à correção de irregularidades pontuais, mas à indução de políticas públicas consistentes, equitativas e materialmente aptas a assegurar o desenvolvimento integral dos estudantes.

Brasília/DF, na data da assinatura eletrônica.

PEDRO MAIA SOUZA MARQUES

Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia
Presidente do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais

LEAN ANTÔNIO FERREIRA DE ARAÚJO

Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Alagoas
Presidente do Grupo Nacional de Educação – COPEDUC