



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

PROCESSO:	01193/2020
UNIDADES JURISDICIONADAS:	Secretaria Municipal de Educação de Porto Velho – SEMED/PVH Controladoria Geral do Município de Porto Velho – CGM/PVH
CATEGORIA:	Auditoria e Inspeção
SUBCATEGORIA:	Acompanhamento
ASSUNTO:	Acompanhamento das medidas e ações governamentais em relação à merenda escolar e ao ensino remoto no período da pandemia de COVID-19 (Coronavírus)
RESPONSÁVEIS	Hildon de Lima Chaves , Prefeito Municipal – CPF n. 476.518.224-04; Márcio Antônio Félix Ribeiro , ex-Secretário Municipal de Educação – CPF n. 289.643.222-15; Gláucia Lopes Negreiros , Secretária Municipal de Educação – CPF n. 714.997.092-34; Patrícia Damico do Nascimento Cruz , Controladora Geral Municipal – CPF n. 747.265.369-15.
RELATOR:	Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório técnico conclusivo sobre o acompanhamento das medidas adotadas pela Secretaria Municipal de Educação de Porto Velho – SEMED/PVH para mitigar os impactos negativos gerados pela pandemia de COVID-19 (coronavírus) na educação, especificamente no que diz respeito: à garantia de atendimento de alimentação escolar, realizada mediante a excepcional **distribuição da merenda escolar e/ou de recursos financeiros** para esse fim às famílias dos estudantes da rede pública municipal de ensino; e à garantia de **continuidade do processo de ensino-aprendizagem dos estudantes** durante o período de suspensão das aulas presenciais e o planejamento para o devido cumprimento da proposta pedagógica quando do retorno à normalidade.

2. Em meio a diversas ações desencadeadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia para controle e indução de melhoria do funcionamento das redes públicas estadual e municipais de educação durante a crise sanitária, esta Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9 levou proposta de fiscalização à Presidência desta Corte de Contas por meio do Memorando n. 47/2020/CECEX9 (Doc. SEI 0200338) e do Despacho da SGCE (Doc. SEI 0200545), tendo sido editada, em função disso, a Portaria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

n. 264, de 22 de abril de 2020 (Doc. SEI 0201743), designando equipe de fiscalização responsável por ações de controle voltadas à política educacional neste período, incluindo-se a ação de acompanhamento que figura como objeto dos presentes autos.

2. HISTÓRICO

3. Com a finalidade de conhecer as ações e medidas que já implementadas e as que estavam sendo planejadas pela SEMED, foi expedido o Ofício n. 57/2020/SGCE, de 17 de abril de 2020 (Doc. SEI 0200520), solicitando ao Secretário Municipal de Educação de Porto Velho informações relativas: (i) à implementação das medidas de distribuição dos alimentos da merenda escolar às famílias dos estudantes da rede pública e (ii) às ações executadas e a serem executadas pela rede de ensino de modo a garantir a continuidade do processo de ensino-aprendizagem dos estudantes, durante o período de suspensão das atividades presenciais, bem como o planejamento para o devido cumprimento da proposta pedagógica quando do retorno à normalidade.

4. A partir da documentação encaminhada pela SEMED (ID=883635), em resposta ao ofício supra mencionado, esta Unidade Técnica produziu o relatório inaugural (ID=884874), procedendo a uma análise parcial das informações e documentos ofertados, mormente o “Plano de Ação Norteador”, ponderando sobre a necessidade de aperfeiçoamento de cada uma das diversas ações consideradas prioritárias pela gestão municipal e apresentadas como “realizadas ou em andamento”. Em suas conclusões, o relatório preliminar asseverou que os gestores vêm adotando medidas com potencial de reduzir os impactos negativos da suspensão das aulas presenciais no tocante à alimentação escolar; e que, relativamente ao processo de ensino-aprendizagem e a programação para o retorno, ficou demonstrado que existe um planejamento, cujas etapas de execução, caso implementadas a contento, tendem a surtir os efeitos esperados. Ao final, propôs a continuidade do acompanhamento dessas medidas para aferir sua efetiva implementação.

5. O Ministério Público de Contas emitiu o Parecer n. 0299/2020-GPETV (ID=897131), da lavra do douto Procurador de Contas Ernesto Tavares Victoria, em que convergiu com esta Unidade Técnica em relação à imperiosidade do acompanhamento *pari passu* da execução das medidas acima descritas. Não obstante, destacou a importância da demonstração de sua efetiva ocorrência, bem como a importância da incidência de controles para prevenir falhas e distorções na distribuição dos alimentos e a necessidade de aperfeiçoamento das ações, tal como apontado pelo Corpo Instrutivo, pugnando pela concessão de prazo razoável para que os gestores responsáveis o fizessem.

6. Diante da convergência entre as manifestações técnica e ministerial, o eminente Relator, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, exarou a DM n. 0104/2020/GCFCS/TCE-RO (ID=901374), na qual houve por bem acolher integralmente a proposta de encaminhamento do *parquet*, por entendê-la mais abrangente, ao “indicar medidas que visam obtenção de informações e de maior controle sobre as ações empreendidas pela municipalidade, bem como na distribuição dos gêneros alimentícios aos beneficiários”. No mesmo sentido, considerou necessário “o acompanhamento criterioso e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

específico por parte da Controladoria Geral do Município de Porto Velho” quanto à sistemática da distribuição de kits de alimentação escolar.

7. Destarte, expediu as seguintes determinações aos órgãos de controle e à unidade gestora (destaques no original):

I – Determinar a Secretaria Geral de Controle Externo que, por meio da Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX9, acompanhe, e se necessário promova diligência, a execução da distribuição dos kits de alimentação escolar e das ações contidas no Plano de Ação Norteador realizado pela SEMED do Município de Porto Velho, concedendo-se especial enfoque nos seguintes pontos:

- a) Apuração do quantitativo de alimentos destinados à merenda escolar em estoque nas unidades de ensino municipal e os critérios de distribuição;
- b) Apuração da efetiva e adequada distribuição dos kits de alimentação escolar, por meio de termos de recebimento devidamente assinados e que mencionem no mínimo o nome, endereço completo, CPF e número de telefone de cada beneficiado (responsável) e nome, CPF, a série e a unidade escolar do aluno, juntamente com os relatórios de entrega e, sempre que possível, acompanhados dos registros fotográficos, dentre outros instrumentos de controle e evidência;

II – Determinar ao Senhor **Hildon de Lima Chaves** (CPF: 476.518.224-04), Prefeito Municipal, e do Senhor **Márcio Antônio Félix Ribeiro** (CPF: 289.643.222-15), Secretário Municipal de Educação, ou quem vier a substituí-los, para que apresentem no prazo de **30 (trinta) dias**, contados da ciência desta decisão, aperfeiçoamentos ao Plano de Ação instituído para mitigar os efeitos da Pandemia do novo Coronavírus, nos seguintes moldes:

- a) Sobre os Kits de alimentação escolar, que seja informado a este Tribunal de Contas quais os mecanismos de controle utilizado pela SEMED para evitar divergências e desperdícios no fornecimento de alimentos aos pais dos alunos matriculados na rede municipal de ensino, devendo, adotar controles na distribuição dos Kits que identifiquem os beneficiários, especificando principalmente o aluno e a escola a qual está matriculado, e os responsáveis, periodicidade da distribuição e os itens distribuídos;
- b) A respeito do Plano de Contingência para Prevenção ao Coronavírus (COVID –19), que seja apresentada a cartilha de prevenção ao novo Coronavírus como evidência da execução da medida;
- c) Sobre a Formação do Comitê Gestor de Decisão, encaminhe o ato normativo que instituiu o referido Comitê;
- d) No que tange à realização de Diagnóstico na Rede, por meio de Aplicação de questionário através de link aos gestores escolares, que contribua com o encaminhamento dos modelos dos formulários eletrônicos disponibilizados e dos eventuais links de acesso remoto;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

e) A respeito da elaboração de Documento Orientador, seja encaminhado cópia do documento orientador citado no referido plano, como medida de aperfeiçoamento do monitoramento das ações implementadas pela SEMED à mitigação ao novo Coronavírus.

III - Determinar, via ofício, ao atual Controlador-Geral do Município, Senhora **Patrícia Damico do Nascimento Cruz** (CPF: 747.265.369-15), ou a quem vier a substituí-la, para que promova o acompanhamento/monitoramento a distribuição dos kits de alimentação escolar, à luz da Resolução n. 2/2020 do FNDE, bem como do Decreto Municipal n. 16.612, de 23.3.2020, inserindo, em tópico específico nos seus relatórios de fiscalização (trimestral e anual), os resultados obtidos, apresentando, inclusive, os indicadores de atingimento de metas;

[...]

8. Na sequência, o gestor responsável da pasta da educação manifestou-se nos autos com o Ofício n. 2384/2020/ASTEC/GAB/SEMED (ID=922900), informando que “os Kits Alimentação estão sendo entregue[s] aos pais de alunos, o sistema AVA está sendo usado desde o momento em que não houve aulas presenciais e foram providencia[da]s todas as informações aos pais por meio de Manuais e Cartilhas”. Para corroborar suas afirmações, juntou documentos comprobatórios (ID=923417 e ID=923419).

9. Por sua vez, o prefeito Hildon Chaves se manifestou nos autos (ID=929237) em petição subscrita por advogado constituído,¹ asseverando o atendimento da determinação contida no item II, supra transcrito, colacionando em anexo documentos para comprovação.

10. A seu turno, em que pese devidamente notificada,² a Controladora Geral do Município quedou-se inerte.

11. Afinal, os autos vieram a esta Unidade Técnica para apreciação conclusiva das informações prestadas e dos documentos apresentados pelos responsáveis para subsidiá-las.

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Do escopo do processo

12. Preliminarmente, cumpre ressaltar que o processo *sub examine* consiste no **acompanhamento** das ações empreendidas pela SEMED/PVH para assegurar a continuidade da política de alimentação escolar e também do processo de ensino-aprendizagem dos alunos da rede pública municipal durante o excepcional período de suspensão das atividades escolares presenciais, em face da crise sanitária por que atravessa o planeta, bem como as ações de planejamento para o devido cumprimento da proposta pedagógica quando do retorno à situação de normalidade.

¹ Com instrumento de mandato juntado aos autos com o ID=922230.

² Conforme cópia do Ofício n. 1557/2020-DP-SPJ contendo sua assinatura registrada nos autos eletrônicos sob o ID=922560.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

13. Neste sentido, convém destacar que o acompanhamento é um instrumento de fiscalização utilizado pelos órgãos de controle para realizar um controle concomitante e periódico da gestão pública, com dois objetivos possíveis: i – “[...] examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial”; ii – “[...] avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.”³

14. Em vista disso, o recorte deste acompanhamento está na **avaliação do desempenho**: a) **das ações adotadas para a continuidade da política pública de alimentação escolar durante o período de suspensão das atividades escolares presenciais**; b) **das ações empreendidas para a continuidade do processo de ensino-aprendizagem durante esse mesmo período de suspensão**; e c) **das ações voltadas ao planejamento do retorno dessas atividades escolares presenciais**. E referida avaliação se deve limitar a aspectos atinentes à operacionalidade e à efetividade de sua execução.

15. Neste sentido, é de se frisar que essa excepcional atuação da gestão pública tem um período delimitado pela força das circunstâncias – período este que, malgrado sua indeterminada duração, circunscreve-se à manutenção da suspensão das aulas presenciais, que é dependente de decisão político-administrativa do Poder Executivo municipal, por sua vez condicionada pela situação da saúde pública, conforme os critérios estabelecidos pelos órgãos sanitários competentes. Destarte, o acompanhamento a ser feito tem como limite máximo o período de suspensão das aulas presenciais, ensejador das ações excepcionais em comento, pois que nesse período (ainda em curso) é que se fazem necessárias as atividades governamentais para garantia da continuidade da política de alimentação escolar e da política educacional.

16. Diz-se “limite máximo” porquanto o escopo deste processo de acompanhamento pode ainda reduzir o período a ser objeto de avaliação por este órgão de controle externo, mesmo que perdure a suspensão das aulas presenciais e, por conseguinte, a condução de tais atividades excepcionais. É que, consoante estabelecido na DM n. 104/2020, a esta Unidade Técnica compete acompanhar o desempenho dessas atividades governamentais com vistas ao **funcionamento dos controles** empregados em sua execução.

17. Com essa delimitação, a análise técnica há de buscar, primeiramente, a certeza quanto a essa execução, nesse período em que o cenário local a torna necessária. Para tanto, a fiscalização em curso (e a consequente instrução destes autos) foi realizada por meio de diligências, contato com gestores e agentes públicos com atribuições nas áreas

³ Conforme conceituação esposada no Manual de Acompanhamento do Tribunal de Contas da União cf. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de acompanhamento**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2018, fl. 08. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/BC/B4/76/F4/A4A1F6107AD96FE6F18818A8/Manual_acompanhamento.pdf. Acesso em: 10fev2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

envolvidas, além de solicitações de informações e documentos, de reuniões (presenciais ou por vídeo conferência), levantamentos, entre outros meios apropriados.

18. Ato contínuo, a análise técnica deve objetivar a compreensão e acautelamento quanto aos fatores passíveis de comprometer esses controles, incidentes na distribuição de gêneros alimentícios aos beneficiários, na prestação do chamado “ensino remoto”, e nos atos preparatórios ao retorno às aulas presenciais – sendo certo que **o adequado funcionamento dos controles internos garantirá a adequada execução das sobreditas ações pelo período em que se fizerem necessárias**, sem prejuízo de que novas provocações sejam feitas a esta Corte em caso de interrupção ou insuficiência das ações mencionadas e seus resultados, e sem prejuízo de que relevantes desdobramentos dessas ações – mormente as relativas ao ensino remoto e à preparação para o retorno às aulas presenciais – sejam objeto de outras ações de controle a cargo desta Corte.

19. Não se olvida, pois, que à continuidade das aludidas ações deve corresponder um controle igualmente contínuo. Não obstante, o “acompanhamento criterioso e específico” dessas ações – ao menos, explicitamente, da ação de distribuição de kits de alimentação escolar – foi acertadamente atribuído pelo eminente Relator ao órgão central de controle interno do Município de Porto Velho na pessoa de seu dirigente máximo, ao qual cumpre promover as análises necessárias, conforme suas competências, com base nos critérios de eficácia, eficiência e efetividade, sobre os resultados obtidos com as atividades governamentais em exame, mormente a partir dos indicadores de atingimento de metas apresentados pela unidade jurisdicionada.

20. Demais disso, recordando que o presente processo de acompanhamento se insere no bojo de um conjunto de ações de controle empreendidas por esta Unidade Técnica visando aferir a conformidade e a operacionalidade da política educacional *vis-à-vis* a pandemia de COVID-19, com enfoque nas providências adotadas e nas que são recomendáveis para mitigar seus impactos na própria política pública e na sociedade, a análise em curso inevitavelmente se deve efetuar com apoio nas informações e documentos – é dizer, nas evidências – por ventura coletados e registrados nas demais fiscalizações congêneres.

21. De igual sorte, em razão disso, considerando o planejamento da CECEX-9 para a realização dessas ações,⁴ visando uma atuação coerente e eficiente da Unidade, que observe a especificidade de cada uma delas, os sobreditos desdobramentos das atividades pedagógicas excepcionalmente realizadas de forma não presencial bem como do planejamento de retorno às aulas presenciais, na medida em que impactarão na política educacional no contexto pós-pandemia (ou, minimamente, pós-suspensão das aulas presenciais) hão de ser considerados em maior detalhe em outros processos – em curso ou a serem instaurados –, o que enseja uma delimitação da análise presentemente efetuada e, possivelmente, a proposta de uma nova delimitação do objeto destes autos, a prevenir,

⁴ Nos termos do plano setorial da Unidade incluso no PICE 2020-2021, ora em conclusão; e nos termos do plano setorial incluso no PICE 2021-2022, aprovado pelo Conselho Superior de Administração com a Resolução n. 346/2021/TCE-RO, publicada no D.O.e. TCE-RO n. 2314, de 19 de março de 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

inclusive, a prolação de decisões conflitantes e a sobrecarga dos gestores na resposta às interpelações feitas por este Tribunal, enquanto as unidades jurisdicionadas concentram esforços no enfrentamento dos desafios surgidos com a crise sanitária.

22. Com essas diretrizes em vista, passa-se à análise técnica.

3.2. Análise da distribuição de kits de alimentação às famílias dos alunos da rede pública municipal

3.2.1. Embasamento normativo

23. A política de alimentação escolar tem como fundamento normativo os direitos fundamentais sociais à educação e à alimentação, expressos no art. 6.º da Constituição da República, de cuja efetivação se incumbe o poder público, ao promover e garantir a positiva prestação. No caso do direito à alimentação adequada, a promoção e garantia de segurança alimentar é desempenhada com ações e políticas formuladas e conduzidas no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, regulamentado pela Lei n. 11.346/06; e no caso do direito à educação, o atendimento ao educando da rede básica de ensino compreende a garantia da alimentação necessária ao seu pleno desenvolvimento mediante programas suplementares de alimentação, consoante o art. 208, inciso VII, da CF/88 c/c. art. 4.º, inciso VIII, da Lei n. 9.394/96, chamada Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional.

24. Desta feita, tendo-se em conta a competência comum entre os diversos entes federativos para a promoção da educação (art. 23, parágrafo único, c/c. art. 211, da CF/88) e para a promoção de alimentação adequada (art. 7.º, *caput* e § 3.º da Lei do SISAN), e a intersectorialidade das políticas, programas e ações e a articulação colaborativa entre as esferas de governo como diretrizes básicas do SISAN (art. 8.º, incisos I e II), entrevê-se uma interseção entre as políticas de segurança alimentar e nutricional e as políticas educacionais, que se concretiza nos programas de **alimentação escolar**.

25. Assim, no concernente à alimentação escolar prestada na rede pública de ensino de Porto Velho, concorrem para sua prestação: i) o Programa Nacional de Alimentação Escolar, formulado e executado nos lindes da Lei n. 11.947/09, que estipula a oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos estudantes da rede básica de ensino durante o período letivo (art. 4.º), e nos moldes das Resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (art. 6.º, parágrafo único); e ii) o Programa Municipal de Alimentação Escolar, originalmente instituído pelo Decreto Municipal n. 9.545-A, de 23 de setembro de 2004, e presentemente regulamentado pelos Decretos Municipais de n. 11.138/10, n. 12.117/11 e 15.729/19.

26. Ocorre que, em face da pandemia e da consequente suspensão das aulas presenciais (Decreto Legislativo n. 6/20), sobreveio a Lei Federal n. 13.987/20, que incluiu na Lei Federal n. 11.947/09 o art. 21-A, com a seguinte redação:

Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nela matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do Pnae.

27. Diante disso, franqueou-se a possibilidade de execução do programa nacional de alimentação escolar em condições excepcionais, restringindo-se esta à **distribuição imediata** dos gêneros alimentícios **adquiridos com recursos financeiros do programa nacional** aos pais ou responsáveis dos **estudantes matriculados nas escolas públicas** de educação básica.

28. Com esses parâmetros, o Conselho Deliberativo do FNDE editou em abril do ano passado a Resolução n. 02/20, a qual delineou a forma dessa execução em caráter excepcional, sob a perspectiva geral de manutenção das normas e procedimentos usuais na medida do possível, estipulando que: a) os recursos dos PNAE devem ser utilizados **exclusivamente** para garantir a alimentação dos **estudantes da educação básica** (art. 2.º, *caput*); b) os gêneros alimentícios já adquiridos ou que vierem a ser adquiridos para esse fim poderão ser distribuídos em forma de **kits, definidos pela equipe de nutrição local**, observando o valor *per capita* adequado à faixa etária; (art. 2.º, § 1.º); c) **o kit deverá seguir as determinações da legislação do PNAE** no que se refere à qualidade nutricional e sanitária, respeitando os hábitos alimentares e a cultura local, e sempre que possível mantendo-se a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, priorizando-se a compra local (art. 2.º, § 2.º, e art. 5.º); d) a forma de distribuição dos kits deverá **garantir que não haja aglomerações** nas unidades escolares, conforme critérios a serem definidos pelas gestões locais, permitindo-se a distribuição em equipamentos públicos e da rede socioassistencial, e devendo ser viabilizada a entrega na residência do estudante, em caso de impossibilidade de retirada nesses locais (art. 3.º, *caput*, e §§ 1.º a 3.º); e) na composição dos kits é recomendado que sejam incluídas **orientações sanitárias** para manuseio dos alimentos e embalagens que o integram (art. 3.º, § 4.º).

29. Ao demais, a Resolução FNDE n. 06/20 – editada em maio de 2020 para atualizar e consolidar a normatização do PNAE –, em seu art. 47 define a forma de transferência dos recursos, especificando, entre outros aspectos: a forma de cálculo do montante a ser transferido; o valor *per capita* correspondente a cada segmento da educação básica; e mesmo a possibilidade de repasse de parcelas extras, nos anos em que houver decretação de estado de emergência ou calamidade pública em âmbito nacional, conforme acréscimo do inciso IX-A pela Resolução FNDE n. 20/20, editada em dezembro último. Vide:

Art. 47 O FNDE transferirá recursos financeiros de forma automática, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere, nos termos do disposto na Lei nº 11.947/2009, para aquisição exclusiva de gêneros alimentícios, processando-se da seguinte forma:

I – o montante de recursos financeiros destinados a cada EEx, para atender aos alunos definidos no art. 6º desta Resolução, será o resultado da soma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

dos valores a serem repassados para cada aluno atendido e será calculado utilizando-se a seguinte fórmula:

$VT = A \times D \times C$ (sendo: VT = valor a ser transferido; A = número de alunos; D = número de dias de atendimento; C = valor per capita para a aquisição de gêneros para o alunado).

II – o valor per capita para oferta da alimentação escolar a ser repassado será de:

- a) R\$ 0,32 (trinta e dois centavos de Real) para os estudantes matriculados na Educação de Jovens e Adultos – EJA;
- b) R\$ 0,36 (trinta e seis centavos de Real) para os estudantes matriculados no ensino fundamental e no ensino médio;
- c) R\$ 0,53 (cinquenta e três centavos de Real) para estudantes matriculados na pré-escola, exceto para aqueles matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;
- d) R\$ 0,64 (sessenta e quatro centavos de Real) para os estudantes matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;
- e) R\$ 1,07 (um Real e sete centavos de Real) para os estudantes matriculados em escolas de tempo integral com permanência mínima de 7h (sete horas) na escola ou em atividades escolares, de acordo com o Censo Escolar do INEP;
- f) R\$ 1,07 (um Real e sete centavos de Real) para os estudantes matriculados em creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos; VI – o número de dias de atendimento a ser considerado no cálculo dos valores devidos à EEx é de duzentos dias letivos/ano;

[...]

IX – os recursos financeiros apurados na forma do inciso I deste artigo são transferidos pelo FNDE a cada EEx em até dez parcelas (fevereiro a novembro) por ano, não podendo cada parcela ter cobertura inferior a vinte dias letivos;

IX-A – nos anos em que houver decretação de estado de emergência ou de calamidade pública, em âmbito nacional, poderão ser repassadas parcelas extras dos recursos financeiros federais do PNAE, condicionadas à disponibilidade orçamentária e financeira;

[...].

30. Em adendo, em parceria com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério da Educação produziu um guia com orientações para a execução do PNAE durante a pandemia de COVID-19, com esclarecimentos práticos sobre o planejamento, o recebimento e a distribuição dos kits de alimentação,⁵ abrangendo aspectos sanitários, logísticos e procedimentais.

⁵ Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/13454-orienta%C3%A7%C3%A3o-para-a-execu%C3%A7%C3%A3o-do-pnae-pandemia-do-coronav%C3%ADrus-covid-19>. Acesso em: 10mar2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEx 9

31. Por derradeiro, em suplementação aos recursos repassados pelo FNDE,⁶ os recursos correspondentes ao PMAE devem utilizados exclusivamente para o mesmo fim, de aquisição de produtos para a merenda escolar, e atualmente os repasses correspondentes são calculados com base no valor *per capita* por aluno/mês, por sua vez atualizado para R\$ 0,30 (trinta centavos), consoante disposto no art. 1.º do Decreto Municipal n. 15.729/19.

3.2.2. Das manifestações dos responsáveis e dos documentos juntados aos autos

32. Quando da apresentação das primeiras informações (ID=883635), em fins de abril de 2020, em resposta ao ofício da SGCE, o então Secretário Municipal de Educação, senhor Márcio Antônio Félix Ribeiro,⁷ comunicou que a distribuição de kits de alimentação ocorreria em todas as escolas da rede pública municipal, durante todo o período de suspensão das aulas presenciais, e com observância dos preceitos da supracitada Resolução n. 02/2020, com cada unidade escolar organizando uma escala de plantão para o recebimento e distribuição, com a presença do diretor. Para tanto, estipulou uma ordem de prioridade, de modo a contemplar inicialmente os alunos em situação de vulnerabilidade, em especial aqueles cadastrados no Programa Bolsa Família, mas com intenção de alcançar a totalidade dos alunos da rede, conforme a disponibilidade de gêneros alimentícios, renunciando inclusive aquisições emergenciais, para além das compras a partir das atas de registro de preços vigentes. No ensejo, aduziu que a Divisão de Alimentação Escolar, órgão integrante da SEMED, faria a supervisão dos trabalhos.

33. Naquela oportunidade, contudo, ao enunciar providências ainda por serem tomadas, não colacionou evidências quanto ao início da execução das ações informadas, nem tampouco explicitou detalhes importantes para o devido controle da atividade, tais como a discriminação dos itens de composição dos kits, a origem dos recursos financeiros empregados e o valor de cada kit de alimentação, como indicado no relatório inicial (ID=884874), *in verbis*:

[...]

29. A partir das informações trazidas pela SEMED, não foi possível aferir de fato se as entregas já começaram a serem realizadas, visto que não foi juntada qualquer evidência de controle da distribuição (a exemplo de listas com a identificação daqueles que receberam os kits). Logo, torna-se de fundamental importância a demonstração de que a execução das ações está de fato ocorrendo, visto que já faz mais de 1 (um) mês da suspensão das aulas.

30. De modo a quantificar o controle dos recursos destinados ao referido programa desenvolvido para o fim de distribuição dos kits de alimentação escolar, é fundamental que a SEMED defina quais alimentos compõe os kits distribuídos, bem como a origem dos recursos empregados na

⁶ Com repasse localmente regulamentado pelo Decreto Municipal n. 13.808/15.

⁷ O senhor Márcio Antônio Ribeiro foi sucedido, a partir de janeiro do corrente ano, pela senhora Gláucia Lopes Negreiros, conforme Decreto n. 6.184/I, de 31 de dezembro de 2020, publicado no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia, n. 2872a - Edição Extraordinária, de 01 de janeiro de 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

execução dessa ação, se possível, quantificando o valor atribuído a cada kit distribuído.

34. A par disso, o eminente Relator determinou aos gestores municipais (Prefeito e Secretário) que fossem adotados (e informados ao Tribunal de Contas) mecanismos de controle dessa distribuição, os quais permitissem aos órgãos de controle uma apuração efetiva quanto à adequação das medidas tomadas pela unidade jurisdicionada, compreendendo elementos referentes: i) à identificação dos beneficiários; ii) à identificação da unidade escolar; iii) ao conhecimento dos itens que constituem os kits; e à periodicidade da distribuição, tal como frisado no item II, alínea “a”, da Decisão Monocrática (ID=901374). Nesta mesma decisão, ao demais, foram exemplificados alguns instrumentos destinados a evidenciar a execução da atividade governamental em comento e possibilitar o controle, a saber: termos de recebimento dos kits de alimentação; relatórios de entrega; e, sempre que possível, registros fotográficos da distribuição, nos termos do item I, alínea “b” da parte dispositiva do mesmo *decisum*.

35. De modo a atender a essa determinação, o então Secretário, sem maiores explicações sobre a execução da ação de distribuição dos kits de alimentação, juntou aos autos documentos (ID=923417 e ID=923419) que correspondem, em sua maioria, a termos de recebimento de kits que foram assinados pelos responsáveis de alunos matriculados em, possivelmente, quatro unidades escolares da rede municipal: a primeira delas não identificada; a E.M.E.I.E.F. “Alegria”; a E.M.E.F. “Maria Francisca de Jesus Gonçalves”; e a E.M.E.E.I.F. “Francisco Elenilson Negreiros”.

36. A documentação relativa a apenas duas dessas escolas se faz acompanhar de alguns registros fotográficos: a escola “Maria Francisca de Jesus Gonçalves” (fls. 79-82 do ID=923419) e a escola “Francisco Elenilson Negreiros” (fls. 84 e 88), sendo as evidências desta última, entre fotos das entregas e fotos de “listas de entrega”, coligidas em um documento intitulado “Relatório Kit Alimentação Escolar” (fl. 83-98). Já os termos de recebimento, confeccionados conforme modelo fornecido pela Divisão de Alimentação Escolar (fl. 12), contêm a discriminação dos itens que compõem o kit de alimentação, e incluem, em sua maioria, elementos de identificação dos beneficiários, tais como: i) nome dos alunos e suas respectivas turmas, e por vezes alguns elementos adicionais, como o CPF; ii – nome, CPF, endereço e assinatura dos responsáveis, e outros elementos, em certos casos, como o respectivo número de telefone.⁸

37. O registro da periodicidade da distribuição, todavia, não é claro, sequer na documentação das escolas que a mencionaram, podendo-se entrever na maioria dos termos de recebimento uma referência a “2ª etapa”, e uma concentração das entregas de kits no mês de junho, conforme o registro das datas de entrega, feito em alguns desses termos de recebimento.

⁸ É digno de nota, ademais, que o sobredito relatório da escola “Francisco Elenilson Negreiros” ainda registra fotos de “termos de assinatura” subscritos por alunos que receberam os kits, e não seus responsáveis. Cf. fls. 87 e 96 do ID=923419.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

38. Neste sentido, recordando-se que o senhor Márcio Antônio Félix Ribeiro, então Secretário da pasta de Educação, afirmara que a distribuição se daria “durante todo o período de suspensão”, e “para todos os alunos da rede pública municipal”, e considerando os requisitos elencados nas determinações feitas pelo Relator na decisão monocrática, constata-se que **a documentação colacionada aos autos não é suficiente** para evidenciar a regular execução da distribuição dos kits de alimentação às famílias dos alunos matriculados nas escolas públicas da rede, e para permitir o seu devido controle pelos órgãos competentes.

39. A isso se adicione que, com relação a “relatórios de entrega”, é de fácil compreensão que se trata de um instrumento diferente dos termos de recebimento, assim como dos registros fotográficos. Não é proibido que esses elementos constem dos relatórios, por óbvio, mas não se pode reduzir estes últimos à mera reunião daqueles, porquanto é preciso que as informações sejam prestadas de uma maneira explicativa, de modo que o leitor possa conferir a verossimilhança das afirmações pelo cotejo com os documentos, é dizer, com os termos de recebimento e com as fotos.

40. Além disso, conforme explicitado no “Plano de Retorno às Aulas Presenciais” (fls. 20-77 do ID=923419), a rede pública municipal de educação conta com 68 escolas de educação infantil e 99 escolas de ensino fundamental (fl. 29),⁹ totalizando 167 unidades escolares, e nenhuma explicação ou justificativa foi apresentada para que apenas informações e documentos de (possivelmente) 04 dessas unidades fossem trazidos aos autos, sequer a título de amostra, ou do porquê de serem essas unidades escolhidas como representativas do conjunto.

41. A declaração do senhor Prefeito Municipal, Hildon de Lima Chaves, em sua manifestação nos autos (fl. 03 do ID=929237), tampouco é elucidativa a esse respeito, apenas remetendo a esses mesmos documentos para asseverar a execução das medidas e o funcionamento dos controles. *In verbis*:

[...]

Por força da suspensão das atividades presenciais nas escolas municipais de Porto Velho/RO, a SEMED passou a adotar a política de distribuição de kits de alimentação aos responsáveis pelos alunos matriculados, no intuito de minimizar os impactos advindos da pandemia.

Em documentado juntado pela própria Secretaria nos presentes autos, constante em ID Num. 923417, é possível observar o controle administrativo exercido na distribuição dos kits.

Os termos de recebimento dos kits de alimentação contêm a descrição dos bens alimentícios distribuídos, a relação de alunos matriculados, na qual deverá ser assinado o recebimento pelo responsável que consta na ficha de matrícula da escola.

Tais procedimentos foram rigorosamente adotados por parte da Divisão de Alimentação Escolar da referida Secretaria, conforme se demonstrou nos

⁹⁹ Sem explicar, todavia, quantas incluem alunos de ambas as etapas da educação básica, como parecem ser as escolas “Alegria” e “Francisco Elenilson Negreiros”, por exemplo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

documentos juntado[s], bem como cada escola, por meio de sua Diretoria, vem encaminhando os termos assinados à Divisão.

42. Destarte, a despeito do quanto alegado pelo gestor da pasta e pelo prefeito, não se encontram nos autos evidências bastantes para subsidiar a assertiva de que a distribuição dos kits de alimentação tem ocorrido regularmente, ou de que os controles estão incidindo sobre a ação governamental, porque, se não às próprias escolas, cumpriria à Secretaria de Educação, por meio da Divisão de Alimentação Escolar, não só reunir essas informações e evidências como submetê-las a um tratamento, e organizá-las em uma apresentação coerente, por meio de relatórios que fossem, em seguida, encaminhados aos órgãos de controle interno e externo.

43. Nesse particular, salta à vista a ausência de qualquer manifestação nos autos advinda da senhora Patrícia Damico do Nascimento Cruz, Controladora Geral Municipal, ou de qualquer documento produzido pela CGM sobre a distribuição dos kits de alimentação, o que se afigura, a rigor, em frontal **descumprimento da determinação exarada no item III da parte dispositiva da DM n. 104/20**. Por meio desta decisão, o Relator destes autos exortara o órgão central de controle interno, na pessoa de sua chefe, a promover o acompanhamento da ação governamental, em paralelo ao controle imediato, oriundo do poder hierárquico, a ser feito pela SEMED; e um acompanhamento que propiciasse a avaliação do desempenho do programa, em sua forma excepcional de execução, pela aferição dos resultados obtidos em face dos indicadores de metas.

44. Por fim, vale consignar que o art. 18 da Lei n. 11.947/09 – regulamentado pelo art. 43 da Resolução FNDE n. 06/2020 – comanda ao poder público de cada esfera político-administrativa a instituição do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, atribuindo-lhe “caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento”, o qual dispõe das competências descritas no art. 19, a seguir reproduzidas:

Art. 19. Compete ao CAE:

I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei;

II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;

III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;

IV - receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Parágrafo único. Os CAEs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA.

45. De igual sorte, há que se recordar que o art. 21-A do mesmo diploma legal, introduzido pela Lei n. 13.987/20 e transcrito linhas acima, expressamente ordena que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

distribuição dos gêneros alimentícios adquiridos com os recursos do PNAE seja acompanhada pelo CAE.

46. Assim sendo, é imperativo que o Conselho de Alimentação Escolar do Município de Porto Velho – igualmente previsto no Decreto Municipal n. 13.808/15 – seja interpelado acerca desse acompanhamento, em razão de suas obrigações legais, visto ser o veículo institucionalizado para a imprescindível participação social no controle da política de alimentação escolar.

3.2.3. Das informações colhidas pela Unidade Técnica

47. Em que pese o laconismo das manifestações dos responsáveis nos presentes autos, esta Unidade Técnica já havia conseguido colher algumas informações acerca das providências realizadas pela SEMED para a execução da política de alimentação escolar durante o período de suspensão das aulas presenciais.

48. Isso se deu no bojo do projeto “A educação não pode esperar”, resultante de um acordo de cooperação firmado entre o Instituto Rui Barbosa – IRB, através do seu Comitê Técnico da Educação – CTE-IRB, e o Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional – IEDE. O intuito do projeto, ao qual aderiu esta Corte de Contas,¹⁰ juntamente com outros Tribunais de Contas do país, foi o de mapear as ações empreendidas pelas diversas redes de ensino brasileiras para minimizar os prejuízos à educação pública decorrentes das medidas de isolamento adotadas para controle da crise sanitária, visando à elaboração de recomendações destinadas às Secretarias de Educação. Dentre essas ações figurava a distribuição de alimentação escolar nos moldes da Lei n. 13.987/20.

49. Neste sentido, o projeto em comento não consistiu em uma ação de controle, propriamente, e sim num estudo que contou com a cooperação dos Tribunais de Contas e que produziu um diagnóstico sobre as respostas das redes de ensino, dadas nos primeiros meses da pandemia, aos desafios surgidos com a suspensão das atividades escolares presenciais, e sobre as dificuldades por elas enfrentadas.¹¹

50. Não sendo uma ação de controle, portanto, a abordagem às Secretarias de Educação foi feita de modo a contar com sua espontânea colaboração, visando o atendimento de um interesse comum, qual seja, o de compreensão do cenário atípico e de concepção e compartilhamento de boas práticas – por ventura surgidas em diferentes locais – aptas a aprimorar a condução da política pública nesse contexto.¹² Em razão disso, as informações

¹⁰ Trata-se do Termo de Cooperação Técnica n. 01/2020 (doc. SEI n. 0206115), a que aderiu o TCE/RO mediante o Termo de Adesão subscrito pelo Exmo. Senhor Presidente desta egrégia Corte especializada na data de 29 de abril de 2020 (doc. SEI n. 0203550), conforme consta do processo SEI n. 002554/2020.

¹¹ A versão completa do estudo foi divulgada em 19 de junho de 2020, estando disponível em: <https://irbcontas.org.br/estudo-a-educacao-nao-pode-esperar/>. Acesso em: 11mar2021. Não obstante, foi encaminhado a cada Tribunal participante do projeto um relatório com os resultados da análise feita pela equipe técnica do IEDE sobre as redes de ensino de seu respectivo Estado da federação. O relatório correspondente a Rondônia foi juntado aos autos sob o ID=1013889.

¹² No ofício de apresentação às Secretarias (juntado a estes autos sob o ID=1013896), observou-se essa condição: “Esclarecemos que esse projeto não constitui um procedimento de auditoria, mas apenas um estudo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

então prestadas não poderiam ser usadas *per se* para uma eventual responsabilização dos gestores, senão apenas para permitir sua orientação e, nesse diapasão, subsidiar as fiscalizações dos órgãos de controle externo, a partir das quais seriam emitidas recomendações e determinações aos jurisdicionados, desta vez com caráter vinculante. Justamente por isso, tais informações são agora trazidas a estes autos.

51. No âmbito do referido projeto, pois, ao longo do mês de maio de 2020, os gestores da educação foram solicitados a preencher um questionário *online*, dividido em dois blocos de perguntas (ID=1013893 e ID=1013894), acerca das ações por eles adotadas durante a suspensão das aulas, cujo acesso ficou restrito à equipe técnica do IEDE; não obstante, para reforço das informações e melhor compreensão das respostas, entrevistas com esses gestores e sua equipe foram conduzidas pelos auditores de controle externo. Destarte, das explicações ofertadas na entrevista com o Secretário de Educação de Porto Velho (ID=1013895) agora nos servimos para explorar alguns aspectos da distribuição de alimentos às famílias dos alunos das escolas públicas municipais.

52. Dito isso, conforme registrado na ficha de observação elaborada durante a entrevista, relativamente à forma de cumprimento da política de alimentação escolar no município, foi explicado que:

Conforme as informações constantes no questionário respondido, a Divisão de Alimentação Escolar – DIALE/SEMED, fez um levantamento junto às escolas da rede, quanto ao saldo nas contas do PMAE e PNae, produtos armazenados, números atualizados de alunos cadastrados no programa do governo federal “bolsa família” e número de matriculados na rede. A partir daí, a equipe de nutricionistas elaborou o “kit alimentação escolar”, contendo alimentos perecíveis e não perecíveis. Foram elaborados manuais orientadores, contendo todas as instruções que as escolas deveriam seguir, desde a aquisição dos produtos, seguindo a mesma metodologia da aquisição da merenda escolar, à montagem dos kits, comunicação com os pais/responsáveis, elaboração do cronograma de entrega, aquisição dos materiais de EPI’s para montar e distribuir os kits (com recursos utilizados do PROAFEM ou PDDE), cuidados de higiene com a montagem dos kits, cuidados na distribuição aos beneficiários e cuidados com o manuseio ao chegar na casa dos alunos. Também foram contemplados os produtos da agricultura familiar como prevê a resolução do FNDE. Os alunos cadastrados no programa “Bolsa Família” foram os primeiros a receber os kits e logo em seguida todos os alunos matriculados na escola, evitando assim aglomeração no momento da distribuição da alimentação escolar aos pais/responsáveis. (fl. 04 do ID=1013895)

53. Do que se vê, a Divisão de Alimentação Escolar – DIALE/SEMED fez um levantamento sobre o assunto, coligindo importantes dados para o planejamento e execução da ação de distribuição dos kits de alimentação, tais como: i) o saldo nas contas de ambos os

para coletar informações, dados e documentos que demonstrem as ações realizadas pela rede de ensino durante o período de interrupção das aulas. Considerando o elevado interesse social do tema em foco e o importante papel dos TCs na concretização da política pública da educação com equidade e qualidade, esperamos contar com sua colaboração nessa importante iniciativa, que busca minimizar o impacto negativo das ações de enfrentamento ao Covid-19 na educação pública nacional.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

programas, nacional e municipal; ii) o estoque de produtos então armazenados nas escolas; iii) o número de alunos matriculados na rede, para dimensionamento do quantitativo de destinatários; iv) o número de alunos cadastrados no programa “Bolsa Família”, para a definição da prioridade de atendimento.

54. Ora, todas essas informações são de extrema relevância, não apenas para o devido planejamento da execução da ação em comento pela unidade jurisdicionada, mas também para o conhecimento dos órgãos de controle, inclusive esta Corte de Contas. Todavia, **tais dados não foram apresentados a este Tribunal**, quando da manifestação dos responsáveis nos presentes autos, não tendo sido juntado ao processo referido levantamento ou qualquer documento equivalente.

55. Em adendo, foi informado durante a entrevista que a equipe de nutrição da Secretaria estava acompanhando a distribuição dos kits, de modo que também esse grupo de agentes estatais exercia um monitoramento sobre a ação desenvolvida, possibilitando a coleta e compilação de dados para fins de controle. Mais do que a distribuição em si, a reposta ao item 44 da entrevista também elenca instrumentos para monitorar a compra e o armazenamento dos alimentos, como uma planilha de gerenciamento e fotografias tiradas em visitas *in loco*. Confira-se:

21. Se há monitoramento, como é realizado?

Consoante destacou a gestão da secretaria de educação do município, o monitoramento é realizado por cada unidade escolar, através do instrumental: “TERMO DE RECEBIMENTO DE KIT ALIMENTAÇÃO, EM CONFORMIDADE COM A RESOLUÇÃO N. 02/FNDE DE 09 DE ABRIL DE 2020”, anexo II, da cartilha de orientação encaminhada para as escolas, bem como a equipe de Nutrição da Secretaria tem acompanhado a distribuição dos kits alimentação escolar.

[...]

44. Como está sendo realizado o monitoramento da compra, armazenamento e distribuição dos alimentos?

Conforme destacado pelo secretario de educação do município de Porto Velho, o monitoramento das compras, armazenamento e distribuição de alimentos está sendo realizado por meio da planilha de gerenciamento da aquisição dos produtos, realizando a visita às escolas locais que distribuem os alimentos e por meio de registros fotográficos. A compra e o armazenamento são realizados pela própria escola onde ocorre a montagem e distribuição dos kits de alimentação escolar àqueles alunos matriculados na rede.

56. A despeito disso, as manifestações dos responsáveis nestes autos não contemplam informações sobre esse monitoramento feito pela própria SEMED – seja pela equipe de nutrição, seja pela DIALE –, nem tampouco contêm, em anexo, as aludidas planilhas ou fotografias.

57. Ademais, em relação aos recursos empregados para essa ação, considerando o duplo financiamento e a logística para executá-la, foi informado que o PNAE responde por pouco mais da metade do custo, ficando o restante por conta do PMAE, mas que o valor de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

cada kit de alimentação, considerando a universalidade dos beneficiários, leva a um gasto que exorbita a disponibilidade financeira e orçamentária. Assim foi registrado nos itens 13 e 42 da ficha de observação:

13. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) responde por quantos por cento dos gastos do município com a alimentação escolar?

55% (cinquenta e cinco por cento).

[...]

42. Neste período de isolamento social, qual o valor gasto mensalmente com a logística para distribuição dos alimentos?

Durante a entrevista o Secretário de Educação ressaltou que o gasto per capita por aluno é de aproximadamente R\$ 0,65 (sessenta e cinco centavos) diário, o que perfaz o valor mensal de R\$ 13,00 (treze reais) aproximadamente para 20 (vinte) dias letivos no mês. Todavia, cada kit de alimentação distribuído ficou na média de R\$ 39,47 (trinta e nove reais e quarenta e sete centavos) por aluno/zona rural, visto que nessa primeira distribuição está ocorrendo a montagem com os alimentos que estavam estocados nas escolas. Entretanto, a partir dos meses seguintes, não haverá orçamento para atender a todos, visto que os valores orçamentários destinados perfazem o valor acima descrito (aproximadamente R\$ 13,00 por aluno).

58. Com efeito, o impacto financeiro e orçamentário esperado é distinto, na primeira etapa (ou fase, ou vez, *etc.*) da distribuição, dado que os alimentos em questão já haviam sido adquiridos; nas próximas etapas é que o dinheiro repassado vem a corresponder à aquisição de alimentos e demais insumos para a montagem dos kits, e, para a adequada aferição do custo – ou mesmo para a verificação da continuidade do fornecimento da alimentação escolar nesses moldes –, seria preciso confrontar os repasses com as respectivas etapas de distribuição – algo não identificado sequer nos documentos trazidos aos autos.

59. **A possibilidade de insuficiência dos recursos** para atender a todos os alunos da rede, de modo a se coadunar com a diretriz de universalidade da política de alimentação escolar, nos termos do art. 2.º, inciso III, da Lei n. 11.947/09 c/c. art. 5.º, inciso III, da Resolução FNDE n. 06/20, **representa um verdadeiro risco** não apenas à efetividade da política pública como também à sua eficácia, quicá à sua manutenção. Com efeito, o problema do planejamento financeiro e orçamentário, como apontado pelo próprio gestor, constitui o maior desafio para a execução da ação em exame:

45. E quais são os maiores desafios para a distribuição dos alimentos?

Destacou durante a reunião/entrevista, bem como nos questionários respondidos, que o maior desafio a princípio é o planejamento financeiro, eis que, considerando o valor per capit[a] no mês dos alunos do ensino fundamental, por exemplo, obtém-se a quantia de R\$13,20 (treze reais e vinte centavos), quantia esta somando os valores do PNAE e PMAE. Com esse raciocínio, destaca-se que o preço médio de cada kit de alimentação escolar gira em torno de R\$42,00 (quarenta e dois reais). Neste contexto, para continuar a distribuição nos mesmos moldes atuais, será necessária



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

complementação dos recursos caso permaneça a suspensão das aulas. Outro desafio a ser superado é com relação aos produtos perecíveis (Abóbora, Banana e Laranja, por exemplo) que compõem o referido kit de alimentação e amadurecem num curto período de tempo, necessitando de urgência na entrega dos alimentos aos beneficiários.

60. Em suma, **para uma avaliação do desempenho dos programas de alimentação escolar** na rede municipal de Porto Velho **durante o período de suspensão das aulas presenciais**, sob os critérios de eficácia, eficiência e efetividade, **faz-se imprescindível a coleta e a estruturação de dados acerca de sua execução – e, por óbvio, o compartilhamento desses dados assim estruturados** –, algo de que não se desincumbiram a contento os gestores responsáveis, a saber, o Prefeito Municipal, senhor Hildon de Lima Chaves, e o então Secretário Municipal de Educação, senhor Márcio Antônio Félix Ribeiro.

61. E, independentemente disso, **não se depreende dos autos que tenham incidido os necessários controles sobre os ditos programas**, nem pelo CAE – órgão instituído pela lei para o acompanhamento do PNAE –, nem pelo órgão central de controle interno, a que compete a supramencionada avaliação de desempenho, mediante a aferição dos resultados obtidos, em face dos indicadores de atingimento de metas, conforme determinado pelo Relator, nos termos do item III da DM n. 104/20, já transcrito em tópico precedente. Essa ausência torna, pois, oportuno que seja instado o CAE a se pronunciar, e torna premente que a CGM seja novamente interpelada para cumprir a determinação que lhe fora antes dirigida.

3.3. Análise das providências para a garantia de continuidade do processo de ensino-aprendizagem durante a suspensão das aulas presenciais

3.3.1. Contextualização e evolução do referencial normativo

62. Para além da continuidade da política de alimentação escolar – cujo propósito é conferir aos estudantes uma segurança alimentar e nutricional que lhes permita o pleno desenvolvimento e, no mesmo passo, um rendimento escolar adequado (art. 2.º, inciso I, da Lei n. 11.947/09 c/c. art. 5.º, inciso I, da Resolução FNDE n. 06/20), é também imperativo que a execução da política educacional seja garantida durante o período de vigência das medidas de isolamento social, e mesmo quando entre tais medidas figurar a suspensão das aulas presenciais.

63. Por certo que o ineditismo da situação e os sensíveis riscos de saúde pública envolvidos, bem como as limitações tecnológicas, econômicas e sociais da realidade local e nacional são fatores que não se podem desconsiderar, consistindo em um conjunto de exigências, obstáculos e dificuldades que encerram um pano de fundo inescapável para a interpretação e aplicação das normas de gestão pública, sobretudo quando da apreciação das medidas adotadas pelos gestores, consoante estabelecido no art. 22, *caput* e § 1.º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

64. Neste sentido, a complexidade do problema a ser enfrentado e os parâmetros para o seu enfrentamento pelos gestores rondonienses foram inicialmente sopesados por esta Corte de Contas no curso do processo de n. 01055/20. Instaurado a partir de uma provocação externa,¹³ a preocupação principal, quando de sua autuação, era com a possibilidade de iminente retomada das atividades escolares presenciais, mesmo sem condições sanitárias que o permitissem e sem um planejamento adequado para tanto.

65. De fato, o Decreto estadual n. 24.871/20, que decretara situação de emergência no Estado em razão da pandemia de COVID-19, ao tempo em que determinara a suspensão das atividades educacionais por apenas quinze dias, qualificara o período como antecipação do recesso ou férias escolares, e conferira à rede privada a opção de fazer o mesmo ou de, simplesmente, manter suspensas as aulas presenciais por esse prazo. Os atos normativos que se sucederam, nessa esfera, estipularam sucessivas datas de retorno, a exemplo do Decreto estadual n. 24.979/20, cujo art. 4.º redefinia a retomada das aulas presenciais na rede estadual para 17 de maio do ano passado, ao tempo em que “autorizava” aos municípios a adoção de medida semelhante a partir de 04 de maio, no § 2.º do mesmo dispositivo.

66. Paralelamente, o Decreto municipal de n. 16.612/20 ordenou a suspensão das aulas presenciais na rede de ensino portovelhense também por quinze dias, período este que foi depois ampliado para trinta dias com o Decreto n. 16.620/20, e que posteriormente foi estendido até o mês de maio do ano findo, nos termos do art. 8.º do Decreto n. 16.629/20.

67. Com essa expectativa, pois, havia fundadas razões para reear um indevido retorno às atividades escolares presenciais, dadas as consequências danosas tanto para a saúde pública quanto para a educação. Por este motivo, esta Unidade Técnica procedeu à instrução dos autos de n. 1055/20, produzindo o relatório técnico inicial (ID=883059), no qual concluiu pela necessidade de manutenção da suspensão das aulas presenciais, e pelo condicionamento de um eventual retorno a dois fatores: i) uma avaliação de risco de saúde pública, a partir dos critérios e diretrizes dos órgãos sanitários competentes e do contínuo monitoramento da evolução da situação emergencial, que facultasse o retorno das aulas presenciais; ii) a elaboração de um plano de retorno que contemplasse diversos aspectos, derivados da própria pandemia e da paralisação das atividades educacionais como uma das medidas adotadas para combatê-la.

68. No ensejo, antevendo a indefinição desse futuro retorno, tanto pelas condições sanitárias quanto pelas exigências de um planejamento suficiente, também foi pontuada por esta Unidade Técnica a necessidade de elaboração de estratégias para, de algum modo, garantir a continuidade do processo de ensino-aprendizagem durante esse período excepcional, as quais requisitavam, de igual sorte, a respectiva regulamentação.

¹³ O procedimento fiscalizatório em comento fora instaurado a partir da apreciação de uma Nota Conjunta subscrita pelos representantes das seccionais rondonienses da União dos Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME-RO e da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME/RO (ID=881176), em que estas entidades solicitavam a manutenção da suspensão das aulas presenciais e o fortalecimento do regime de colaboração entre as redes de ensino de Rondônia para um alinhamento das providências a serem tomadas a respeito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

69. Diante do inusitado contexto, a União apenas havia legislado, naquela oportunidade, no sentido de autorizar uma flexibilização do cumprimento dos dias letivos abaixo do mínimo obrigatório, por meio da Medida Provisória n. 934/20.¹⁴ Em razão disso, destacou-se no supramencionado relatório que, em face da singularidade do momento vivido, não havia previsão legal específica para a adequada normatização das medidas então adotadas pelos gestores públicos da educação nas diversas unidades federativas, que buscavam fundamentar suas providências no arcabouço normativo existente, por meio de soluções interpretativas e integradoras.

70. Não se enquadrando, pois, nas hipóteses excepcionais e nas modalidades especiais até então previstas, tais medidas de manutenção do processo de ensino-aprendizagem por meios remotos compreendiam um gênero ainda não classificado de educação não presencial, mediada ou não por tecnologias de informação e comunicação, para cujo regramento haveria de ser concebido, pelos órgãos competentes, um regime especial, servindo-se de modelos aproximados como baliza. Assim restou consignado no aludido relatório (fls. 32-35, em destaque no original):

Essa flexibilização – conquanto carecer, ainda, de confirmação pelo Poder Legislativo federal, mas já vigendo com força de lei – **termina por deixar apenas a carga horária mínima como fator irrenunciável** para o cumprimento da atividade escolar obrigatória.

Neste ponto, entretanto, é que a singular situação de impedimento de frequência dos alunos ao ambiente escolar, e da própria condução normal das atividades escolares, faz emergir um desafio à preservação do direito social à educação e da execução da política educacional. A impossibilidade de desempenho de atividades presenciais, impingida pela força maior reinante no presente, é o que impulsionou o atual movimento das diferentes unidades federativas voltado a promover uma **nova flexibilização**: a de que as ditas **atividades não presenciais possam substituir as atividades ordinariamente realizadas de modo presencial**, para efeito de preenchimento da carga horária anual obrigatória.

O raciocínio seguido pelas autoridades dos Estados acima listados se funda em deliberação anterior do CNE no sentido de considerar as **atividades fora de sala de aula como igualmente inclusas na noção de “efetivo trabalho escolar”**; deliberação anteriormente tomada com o intuito de admitir atividades desenvolvidas em “outros locais adequados a trabalhos teóricos e práticos”, envolvendo leituras, pesquisas, excursões, eventos culturais e artísticos, **sem que, todavia, a frequência do aluno deixe de ser exigida, assim como a “efetiva orientação por professores habilitados”** (Parecer CNE/CEB 05/97).

Decerto, contudo, que a ampliação da ideia de “efetivo trabalho escolar” para alcançar atividades realizadas pelos próprios alunos, ainda que com **orientação remota** dos professores, constitui **interpretação extensiva** que só o cenário excepcional tem tornado aceitável, ao juízo das aludidas autoridades educacionais – e tal excepcionalidade tem encontrado arrimo em outro fundamento legal: o Decreto-Lei n. 1.044/69, que dispõe sobre

¹⁴ Editada a 01.04.2020, posteriormente convertida na Lei n. 14.040, de 18 de agosto de 2020, como adiante será abordado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

tratamento excepcional conferido a “alunos portadores das afecções que indica”, cujo rol exemplificativo e critérios vêm discriminados no art. 1.º [...].

Em todo caso, aos alunos enquadrados em hipóteses tais, o vetusto diploma atribui, nos termos do seu art. 2.º, como compensação pela ausência às aulas regulares, a alternativa de “exercícios domiciliares com acompanhamento da escola”, ressaltando a indispensável compatibilidade desses exercícios com o estado de saúde do educando, bem como com as “possibilidades do estabelecimento”.

Uma vez mais, **a hipótese fática contida no substrato normativo em comento difere radicalmente da realidade que se pretende a ele subsumir, neste momento.** Não são alunos doentes submetidos a um tratamento diferenciado, em função de suas limitações de ordem física, mas a própria prestação dos serviços educacionais, na regular modalidade presencial, é que se vê impedida de ser feita, em face do risco de contágio de alunos, profissionais e outros frequentadores do ambiente escolar.

De outra feita, **as sobreditas “atividades à distância” ou “atividades não presenciais”** de que se têm lançado mão os órgãos educacionais para amortecer o impacto da crise pandêmica na educação, nos diferentes níveis e modalidades de ensino, **tampouco se devem confundir com a chamada “educação à distância” (EaD)** – modalidade própria e estruturada de ensino que já dispõe de normatização específica, e pressupõe uma organização própria de currículo, materiais de apoio e avaliação, consoante bem expressado pela Nota Técnica expedida em 08 de abril pelo movimento Todos Pela Educação.

Referida modalidade é organizada pelo Decreto Federal n. 9057, de 25 de maio de 2017, o qual regulamenta o art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases – dispositivo este que, a seu turno, determina ao poder público que incentive “o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino”, mas que há de ser interpretado sistematicamente, em conjunto com os demais dispositivos da mesma lei e da ordem constitucional pátria.

A referência, destarte, ao aludido Decreto Federal pela Nota de Esclarecimento do CNE, conforme acima transcrito, atende à necessidade de coerência com os parâmetros consignados naquele ato normativo, em vista das similares condições de prestação remota do serviço público educacional, sem todavia implicar o enquadramento das medidas excepcionais ora adotadas pelas unidades federativas na existente modalidade EaD, desenhada a partir dele.

Neste ponto, a posição da UNDIME-RO e da UNCME-RO, em sua Nota Conjunta, carece de algum ajuste terminológico, porquanto, em lugar da modalidade EaD, e da alusão ao Decreto Federal n. 9057/17, que a regulamenta, o que se objetiva é a utilização de diversas **práticas mediadas de ensino**, quer por tecnologias de informação e comunicação, quer por material impresso, de modo que poderiam ser reunidas em um gênero, a que se pode nominar de “ensino remoto” (por posição ao ensino presencial), do qual faria parte a modalidade já estruturada de EaD, como uma de suas espécies.

As medidas em questão, portanto, diferentemente da EaD, são pautadas por uma reação a um contexto inédito, impeditivo do desempenho de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

atividades presenciais, tornando exigível, a rigor, a construção de todo um **regime especial de atividade escolar remota** – evidentemente, **por meio de lei em sentido formal**, cumprindo à União a sua edição, diante das normas gerais indispensáveis, ou aos Estados-membros e ao Distrito Federal, de forma plena, na ausência de lei federal, nos termos do art. 24, inciso IX e §§ 1.º e 3.º, da Constituição Federal.

À falta de semelhante regramento legal, todavia, a elaboração de uma alternativa viável, segundo o arcabouço jurídico-normativo vigente, há de ser entretida com mais cuidado, recorrendo não apenas a ampliações interpretativas de hipóteses conhecidas, ou a exercícios analógicos pouco justificáveis em si mesmos. Ante a inexistência de uma norma legal, expressa e específica, que regule o dito regime especial, **necessário se faz voltar à dimensão principiológica** das normas balizadoras da política educacional, e aos **fundamentos técnico-científicos** que as informam, **observando as peculiaridades atinentes a cada etapa** da educação básica, e as finalidades a elas correspondentes, sem desprestígio aos já evocados preceitos que encerram o padrão de qualidade da educação e a garantia de acesso em condições igualitárias para todos os educandos.

71. Com efeito, o Conselho Nacional de Educação – CNE pôs-se a enfrentar o problema, elaborando um parecer de natureza técnica, enfatizando, todavia, a autonomia das redes de ensino para normatizar sobre o assunto, de modo que suas disposições teriam caráter de orientação.¹⁵ Com seus parâmetros, seria possível às redes estadual e municipais rondonienses definir os regramentos para esse regime especial no âmbito de suas respectivas competências. Por este motivo, esta Unidade Técnica igualmente propôs, como encaminhamento, que os órgãos de regulamentação da educação em Rondônia fossem instados a promover a normatização desse especial regime de educação, em consonância com as orientações do CNE, que elegeu como nomenclatura a expressão “atividades pedagógicas não presenciais”, delineando seus contornos no aludido parecer (destacou-se):

[...]

Neste sentido, a fim de garantir atendimento escolar essencial, propõe-se, excepcionalmente, a adoção de **atividades pedagógicas não presenciais** a serem desenvolvidas com os estudantes enquanto persistirem restrições sanitárias para presença completa dos estudantes nos ambientes escolares. Estas atividades podem ser mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação, principalmente quando o uso destas tecnologias não for possível.

A realização destas atividades encontra amparo no Parecer CNE/CEB nº 5, de 7 de maio de 1997, que indica não ser apenas os limites da sala de

¹⁵ Trata-se do Parecer CNE/CP n. 5/2020, dispondo sobre a “Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19”. Ao tempo da elaboração e conclusão do citado relatório técnico, embora o Parecer tivesse sido aprovado em 28.04.2020, permanecia aguardando homologação pelo Ministro da Educação. O parecer foi parcialmente homologado a 1.º de junho do ano findo, ensejando a emissão de outro parecer para reexame da parte não homologada (item 2.16) que aludia à realização do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, de competência privativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP – o que se deu com o Parecer CNE/CP n. 9, de 08.06.2020, por sua vez homologado a 09.07.2020. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pec-g/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/85201-parecer-cp-2020>. Acesso em 12mar2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

aula propriamente dita que caracterizam com exclusividade a atividade escolar. Esta se caracterizará por toda e qualquer programação incluída na proposta pedagógica da instituição, com frequência exigível e efetiva orientação por professores habilitados.

Cabe salientar que a realização das atividades pedagógicas não presenciais **não se caracteriza pela mera substituição das aulas presenciais e sim pelo uso de práticas pedagógicas mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação que possibilitem o desenvolvimento de objetivos de aprendizagem e habilidades** previstas na BNCC, currículos e propostas pedagógicas passíveis de serem alcançados através destas práticas.

Assim sendo, as atividades pedagógicas não presenciais podem acontecer por meios digitais (videoaulas, conteúdos organizados em plataformas virtuais de ensino e aprendizagem, redes sociais, correio eletrônico, blogs, entre outros); por meio de programas de televisão ou rádio; pela adoção de material didático impresso com orientações pedagógicas distribuído aos alunos e seus pais ou responsáveis; e pela orientação de leituras, projetos, pesquisas, atividades e exercícios indicados nos materiais didáticos. A comunicação é essencial neste processo, assim como a elaboração de guias de orientação das rotinas de atividades educacionais não presenciais para orientar famílias e estudantes, sob a supervisão de professores e dirigentes escolares.

72. Na sequência, acolhendo as propostas de encaminhamento feitas por esta Unidade Técnica, o eminente Relator, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, exarou a Decisão Monocrática n. 0068/2020/GCFCS/TCE-RO (ID=883446) em 30.04.2020, concedendo tutela antecipatória para manutenção da suspensão das atividades escolares presenciais e também para que os Conselhos de Educação, estadual e municipais, regulamentassem o ensino remoto.

73. Após uma interpelação feita pelo Ministério Público de Contas, em conjunto com o Ministério Público estadual (ID=892354), naqueles autos de n. 1055/20, sobreveio nova decisão do Relator, de n. 0098/2020/GCFCS/TCE-RO (ID=897038), que reviu o anterior posicionamento quanto aos Conselhos – transformando a determinação antes emitida em recomendação – no intuito de resguardar a autonomia e a liberdade de organização das redes de ensino, em cada esfera federativa (art. 211, da CF/88, c/c. art. 8.º, § 2.º, e art. 9.º, § 1.º da Lei n. 9.394/96), muito embora reafirmando os outros pontos da decisão anterior. Entre esses pontos, manteve-se inalterado o item IV da DM n. 68/20, que, justamente visando fortalecer o regime de colaboração que deve direcionar essa atuação das redes, recomendava ao Secretário de Estado da Educação que se reunisse com os Secretários municipais e com representantes dos Conselhos de Educação estadual e municipais para a definição de critérios para a necessária normatização desse ensino remoto. *In verbis*:

IV – Recomendar ao Secretário de Estado da Educação de Rondônia que, com o intuito de fortalecer o regime de colaboração entre as redes de ensino no território rondoniense, promova, com os representantes dos Dirigentes Municipais de Educação e dos Conselhos Municipais de Educação, juntamente com o Conselho Estadual de Educação, **reuniões e análises acerca dos critérios**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

para a regulamentação do ensino remoto determinada no item II supra e a realização das providências a ela relacionadas, contemplando as seguintes questões:

- a) as ferramentas a serem utilizadas pelos alunos para o acesso ao conteúdo do ensino mediado, observando as especificidades e carências de cada etapa e dos diferentes segmentos sociais, e assegurando, na maior medida possível, igualdade de condições ao aprendizado e à qualidade do ensino;
- b) as possibilidades de parceria com empresas de telecomunicação e de radiodifusão sonora e de imagens, para a veiculação de atividades educacionais por meio de canais de TV aberta, de rádio, e para a disponibilização acesso gratuito à internet e o desenvolvimento de aplicativos que não necessitem de internet para assistir/ler os conteúdos;
- c) a impressão de guias e apostilas com componentes curriculares específicos para cada etapa de ensino correspondente, com orientações aos responsáveis e aos alunos para a resolução das atividades;
- d) edição de critérios para a validação das atividades realizadas em casa pelos estudantes;
- e) registro das atividades pedagógicas não presenciais realizadas durante o tempo de suspensão do funcionamento das unidades escolares, para fins de validação e cômputo da carga horária obrigatória e cumprimento do calendário escolar;
- f) a definição de parâmetros para a elaboração, pelas instituições de ensino, plano de retorno às atividades escolares presenciais descrito no tópico 1, alínea “b”, do item II supra;

74. Vale registrar, no ensejo, que o município de Porto Velho foi cientificado da DM n. 68/20 pelo Ofício n. 0881/2020-DP-SPJ (ID=888693), e que, ainda em maio de 2020, por meio do Ofício n. 0434/2020/ASTEC/SGG (ID=887412), subscrito pelo Secretário-Geral de Governo, senhor Basílio Leandro Pereira e Oliveira, foi informado que seu teor havia sido encaminhado à SEMED, bem como à Procuradoria Geral e à Controladoria Geral do Município para conhecimento e adoção das medidas necessárias, no âmbito de suas competências. A despeito disso, nenhum outro documento ou justificativa oriundo desses órgãos foi colacionado aos autos de n. 1055/20.

75. Nesse comenos, importa considerar que o Parecer CNE/CP n. 5/2020, pela incerteza sobre a duração das condições adversas que impunham a suspensão das atividades presenciais, naquele momento inicial – uma incerteza que se mantém, ainda, embora com novas expectativas de superação da crise sanitária –, abordou a caracterização do regime especial de educação remota num contexto mais abrangente, constituindo um aspecto da reorganização do calendário escolar, e sob a perspectiva de aproveitamento das atividades pedagógicas não presenciais como “efetivo trabalho escolar”, para fins de validação de tais atividades no cumprimento da carga horária anual mínima obrigatória, a que todas as etapas e modalidades permaneciam jungidas, na vigência da MP n. 934/20. Destarte, o órgão colegiado concebera como alternativas: i) a reposição da carga horária ao final do período



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

de emergência; ii) a realização de atividades pedagógicas não presenciais, enquanto perdurarem as restrições sanitárias; e iii) uma combinação de ambas as estratégias anteriores, somando-se às atividades presenciais a concomitante realização das atividades não presenciais, com a ampliação da carga horária diária para esse desiderato.¹⁶

76. Com a possibilidade de perdurar a suspensão das atividades presenciais e, assim, a prestação regular da política educacional, e considerando igualmente os efeitos desse longo período de suspensão, o CNE já antevira, naquela oportunidade, a necessidade de um replanejamento da proposta curricular, vislumbrando a flexibilização da organização e segmentação dos conteúdos e objetivos de aprendizagem para, inclusive, franquear às redes de ensino do país a adoção de um “ciclo emergencial”, constituído do conteúdo equivalente a dois anos letivos, a ser abordado em um “continuum”.¹⁷

77. Essa circunstância enfatizou o **encadeamento inafastável entre a regulamentação e implementação do regime de atividades pedagógicas não presenciais e o plano de retorno às atividades presenciais**, que haveria não apenas de contemplar a excepcional modalidade de ensino como tática complementar para o atendimento de um requisito normativo de cumprimento de carga horária, mas dependeria sensivelmente de seus resultados para melhor aferir o grau de exclusão escolar e as lacunas de aprendizagem, e assim projetar as medidas proativas de reinserção dos estudantes na política educacional, de atenção psicossocial a todos os atores (entre estudantes, profissionais e familiares), e de recuperação da aprendizagem.

78. Com a noção de que referido retorno somente se poderia dar gradualmente, portanto, o CNE desde logo estipulou que os sistemas de ensino, ao normatizarem a reorganização dos calendários escolares, definissem regras para garantir a sistematização e registro de todas as atividades pedagógicas não presenciais, para fins de comprovação e autorização de composição de carga horária; bem como para garantir critérios e mecanismos de avaliação ao final do ano letivo de 2020, considerando os objetivos de aprendizagem efetivamente cumpridos, prevenindo o aumento da reprovação e do abandono escolar. Para tanto, o colegiado consignou uma série de providências a serem consideradas na normatização das atividades não presenciais (fls. 22-23):

Ao deliberar sobre a possibilidade de realização de atividades pedagógicas não presenciais, para fins de cumprimento de carga horária mínima exigida por lei e reduzir a necessidade de realização de reposição presencial, o sistema de ensino deve observar:

¹⁶ Cf. item 2.4 do Parecer n. 5, às fls. 05-06. *Ibidem*.

¹⁷ *In verbis*: “A legislação educacional e a própria BNCC admitem diferentes formas de organização da trajetória escolar, sem que a segmentação anual seja uma obrigatoriedade. Em caráter excepcional, é possível reordenar a trajetória escolar reunindo em *continuum* o que deveria ter sido cumprido no ano letivo de 2020 com o ano subsequente. Ao longo do que restar do ano letivo presencial de 2020 e do ano letivo seguinte, pode-se reordenar a programação curricular, aumentando, por exemplo, os dias letivos e a carga horária do ano letivo de 2021, para cumprir, de modo contínuo, os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento previstos no ano letivo anterior. Seria uma espécie de “ciclo emergencial”, ao abrigo do artigo 23, caput, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.” *Ibidem*, p. 04.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

1. o cômputo desta carga horária apenas mediante publicação pela instituição ou rede de ensino do planejamento das atividades pedagógicas não presenciais indicando:

- os objetivos de aprendizagem da BNCC relacionados ao respectivo currículo e/ou proposta pedagógica que se pretende atingir;
- as formas de interação (mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação) com o estudante para atingir tais objetivos;
- a estimativa de carga horária equivalente para o atingimento deste objetivo de aprendizagem considerando as formas de interação previstas;
- a forma de registro de participação dos estudantes, inferida a partir da realização das atividades entregues (por meio digital durante o período de suspensão das aulas ou ao final, com apresentação digital ou física), relacionadas aos planejamentos de estudo encaminhados pela escola e às habilidades e objetivos de aprendizagem curriculares; e
- as formas de avaliação não presenciais durante situação de emergência ou presencial após o fim da suspensão das aulas.

2. previsão de formas de garantia de atendimento dos objetivos de aprendizagem para estudantes e/ou instituição de ensino que tenham dificuldades de realização de atividades pedagógicas não presenciais;

3. realização, quando possível, de processo de formação pedagógica dos professores para utilização das metodologias, com mediação tecnológica ou não, a serem empregadas nas atividades remotas; e

4. realização de processo de orientação aos pais e estudantes sobre a utilização das metodologias, com mediação tecnológica ou não, a serem empregadas nas atividades remotas.

79. Por evidente, a necessidade de reorganização do calendário escolar ainda se mantém, e inclusive se agudizou à medida que o período de suspensão das atividades presenciais se estendeu pelos meses de 2020 e, salvo exceções,¹⁸ avançou em 2021. Ao demais, não se podem olvidar os eventuais retrocessos, com recrudescimento das medidas restritivas, conforme se desenvolve em ondas a pandemia, ainda sem controle no país.

80. Neste sentido, nos meses que se seguiram, o CNE produziu novos documentos, que se voltaram, desta feita, a um maior detalhamento de todo esse processo. Em especial, a 07.07.2020, o colegiado nacional aprovou o Parecer CNE/CP n. 11, contendo “orientações educacionais para a realização de aulas e atividades pedagógicas presenciais e não presenciais”.¹⁹

¹⁸ As atividades presenciais foram retomadas em algumas unidades da federação, nas redes públicas e/ou nas redes privadas de ensino. Em Porto Velho, as escolas particulares de ensino fundamental e médio, que integram a rede estadual de ensino, foram autorizadas a retomar as aulas em suas instalações a partir do Decreto n. 25.470, de 21 de outubro de 2020.

¹⁹ Parecer parcialmente homologado em 03.08.2020, tendo seu item 8 (contendo orientações para a educação especial) submetido a reexame pelo Parecer CNE/CP n. 16, a seu turno, aprovado em 09.10.2020 e aguardando homologação. Ambos disponíveis em: <http://portal.mec.gov.br/pec-g/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/85201-parecer-cp-2020>. Acesso em 12mar2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

81. Somando-se ao parecer anterior, sem contradizê-lo, o Parecer n. 11 coligiu importantes recomendações aos sistemas de ensino, abrangendo aspectos de governança, relacionados à cooperação e coordenação de ações nos diferentes níveis federativos, à coordenação de ações intersetoriais de educação, saúde e assistência social, e à colaboração entre os setores público e privado. De igual sorte, esmiuçou orientações acerca de providências relacionadas ao planejamento e à execução do retorno às atividades presenciais, em termos de flexibilização acadêmica (com a sugestão de um *continuum* curricular 2020-2021); flexibilização regulatória (com a recomendação para a revisão dos critérios adotados para avaliação da aprendizagem); e flexibilização da frequência escolar presencial (com a recomendação para que houvesse margem de escolha às famílias pela continuidade das atividades não presenciais, em face de situações específicas que a justificassem).

82. Essas novas orientações consagraram a opinião de que a transição para a regularidade da política educacional seria compassada, favorecendo a alternativa antes concebida de se entremesclar as atividades pedagógicas presenciais e não presenciais num “ensino híbrido” (fl. 21), e que o **monitoramento das atividades não presenciais executadas no período de suspensão das aulas presenciais é fundamental para o próximo estágio**, sugerindo então um mapeamento das condições de acesso e reforçando a necessidade do registro dessas atividades (fls. 21-22):

Monitoramento: durante o período de isolamento e fechamento das escolas, a direção da escola ou rede de ensino deve verificar se as atividades não presenciais foram recebidas, se os alunos estão ou não acompanhando as atividades propostas, identificar as dificuldades encontradas. O ideal é fazer um mapeamento das condições de acesso dos alunos às atividades não presenciais a partir do segundo ano do ensino fundamental. Caso os alunos não tenham condições de serem monitorados durante o período de isolamento, sugere-se que as escolas façam um levantamento da situação no retorno às aulas presenciais e definam estratégias de recuperação da aprendizagem com base na avaliação de cada caso.

Registro de Atividades Não Presenciais: todas as escolas devem organizar um registro detalhado das atividades desenvolvidas durante o fechamento das escolas; apresentar uma descrição das atividades relacionadas aos objetivos de aprendizagem da BNCC de acordo com a proposta curricular da escola, rede ou sistema de ensino, considerando a equivalência das atividades propostas em relação ao cumprimento dos objetivos propostos no currículo, para cada ano e componente curricular. O registro das atividades não presenciais durante o isolamento é fundamental para a reorganização do calendário e computo da equivalência de horas cumpridas em relação às 800 horas previstas na legislação, quando for o caso, tal como prevê o Parecer CNE/CP nº 5/2020.

83. Reunindo-se, destarte, as análises e recomendações do Parecer de n. 5/2020 (com reexame pontual pelo Parecer n. 9/2020), e do Parecer de n. 11/2020 (pontualmente revisto pelo Parecer n. 16/2020), construiu-se um corpo de diretrizes que, a título de orientação, poderiam guiar as diversas redes de ensino brasileiras na dupla tarefa de normatizar e de conduzir a política educacional em meio à crise sanitária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

84. Eis que, com atraso, a MP n. 934 foi afinal convertida na Lei n. 14.040, de 18.08.2020, indo além da mera autorização para flexibilizar o cumprimento dos duzentos dias letivos, acrescentando-se ao texto outros dispositivos que vieram a regradar, de algum modo, a modalidade excepcional de ensino realizada no contexto da pandemia.

85. Já o primeiro artigo da nova lei, em seu parágrafo único, comanda ao CNE a edição de “diretrizes nacionais” aptas a promover a regulamentação das normas excepcionais positivadas com o diploma legal. E seu art. 2.º, voltado à educação básica, estabelece como fundamentos para a implementação do regime especial nas unidades escolares essas diretrizes nacionais, bem como os ditames da Base Nacional Comum Curricular – BNCC e as normas instituídas por cada sistema de ensino.

86. Deste modo, a par de dispensar as unidades de educação infantil do cumprimento da carga horária anual obrigatória, para além do mínimo de dias letivos (inciso I) – mantendo esta exigência apenas para a educação básica (inciso II) –, os preceitos do art. 2.º consagram algumas ideias então já desenvolvidas nos documentos opinativos do CNE e debatidas nos fóruns especializados, a saber: i) a obediência aos princípios constitucionais listados no art. 206 da CF/88, notadamente a igualdade de condições para o acesso e a permanência nas escolas, na reorganização do calendário escolar, assim como a participação das comunidades escolares em sua definição (§ 2.º); ii) a autorização para a flexibilização acadêmica, inclusive com a adoção do *continuum* de dois anos letivos (§ 3.º); iii) o dever de agir em regime de colaboração multinível, implementando estratégias intersetoriais nas áreas de educação, saúde e assistência social para o retorno às atividades presenciais (§ 9.º); iv) e a possibilidade de o aluno concluinte do ensino médio se matricular para períodos de estudos de até 1 (um) ano escolar suplementar (§ 10).

87. No concernente às atividades pedagógicas não presenciais, a seu turno, os §§ 4.º, 5.º e 6.º estipulam:

Art. 2.º *omissis*

[...]

§ 4º A critério dos sistemas de ensino, no ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública referido no art. 1º desta Lei, poderão ser desenvolvidas atividades pedagógicas não presenciais:

I – na educação infantil, de acordo com os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dessa etapa da educação básica e com as orientações pediátricas pertinentes quanto ao uso de tecnologias da informação e comunicação;

II – no ensino fundamental e no ensino médio, vinculadas aos conteúdos curriculares de cada etapa e modalidade, inclusive por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação, cujo cômputo, para efeitos de integralização da carga horária mínima anual, obedecerá a critérios objetivos estabelecidos pelo CNE.

§ 5º Os sistemas de ensino que optarem por adotar atividades pedagógicas não presenciais como parte do cumprimento da carga horária anual deverão assegurar em suas normas que os alunos e os professores tenham acesso aos meios necessários para a realização dessas atividades.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

§ 6º As diretrizes nacionais editadas pelo CNE e as normas dos sistemas de ensino, no que se refere a atividades pedagógicas não presenciais, considerarão as especificidades de cada faixa etária dos estudantes e de cada modalidade de ensino, em especial quanto à adequação da utilização de tecnologias da informação e comunicação, e a autonomia pedagógica das escolas assegurada pelos arts. 12 e 14 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

88. Do que se vê, pois, malgrado o destaque para a autonomia regulatória dos sistemas de ensino e para a autonomia pedagógica das unidades escolares, a lei de âmbito nacional cominou a necessária observância pelas redes de ensino de normas e padrões que, em optando pela execução de atividades não presenciais, garantam acesso aos meios necessários para sua realização, assim como promovam um uso adequado das tecnologias de informação e comunicação, considerando a faixa etária e as modalidades de ensino, com supedâneo em critérios objetivos a serem definidos pelo CNE.

89. Dada a nova conformação legal, portanto, e o mandamento para que o CNE promovesse a regulamentação do regime especial de educação remota com essas balizas gerais, o órgão colegiado editou a Resolução CNE/CP n. 2, de 10 de dezembro de 2020, a qual traduz em documento normativo as orientações veiculadas nos pareceres que a precederam.²⁰

90. Em meio às disposições sobre a educação básica, no Capítulo II, compreendendo a reorganização do calendário letivo e o retorno às aulas presenciais, cumpre ressaltar a Seção IV, referente às atividades não presenciais, cujo art. 15 enumera condições de observância obrigatória para sua implementação pelas redes de ensino, a servir como "critérios objetivos" (destacou-se):

Art. 15. Para fins de cumprimento da carga horária, a critério dos sistemas de ensino, podem ser computadas as atividades pedagógicas não presenciais, considerando, obrigatoriamente:

I – **publicidade**, pela instituição ou rede escolar, **do planejamento das atividades pedagógicas não presenciais**, com a indicação:

- a) dos **objetivos de aprendizagem** relacionados com o respectivo **currículo e/ou proposta pedagógica** que se pretende atingir;
- b) das **formas de interação** (mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação) com o estudante, para atingir tais objetivos;

²⁰ A resolução foi editada a partir da deliberação sobre o projeto anexo ao Parecer CNE/CP n. 15, aprovado em 06.10.2020, mas submetido a reexame do colegiado, em relação ao art. 31 do projeto, na deliberação do Parecer CNE/CP n. 19, aprovado em 08.12.2020 e homologado em 10.12.2020. Vale destacar que os pareceres em comento são explicitamente apontados como subsídio para as diretrizes nacionais na fl. 02 do Parecer n. 5/2020. *In litteris*: “Em função deste mandamento, novamente este Conselho se debruça sobre a matéria, propondo diretrizes para adequar suas orientações ao citado diploma legal, sem prejuízo da permanência de disposições, que não colidam com a Lei nº 14.040/2020, dos três citados Pareceres deste Colegiado, os quais constam dos anexos a este Parecer.” Os ditos pareceres estão disponíveis em: <http://portal.mec.gov.br/pec-g/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/85201-parecer-cp-2020>. Acesso em 12mar2021. A Resolução n. 2/2020, por sua vez, está disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pec-g/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/90831-resolucoes-cp-2021>. Acesso em: 25mar2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

c) da estimativa de **carga horária equivalente** para o atingimento deste objetivo de aprendizagem, considerando as formas de interação previstas;

d) da **forma de registro de participação** dos estudantes, inferida a partir da realização das atividades entregues (por meio digital durante o período de suspensão das aulas ou ao final, com apresentação digital ou física), relacionadas com os planejamentos de estudo encaminhados pela instituição e com as habilidades e objetivos de aprendizagem curriculares; e

e) das **formas de avaliação** não presenciais durante a situação de emergência, ou presencial, após o fim da suspensão das aulas.

II – previsão de **alternativas** para garantia de atendimento dos objetivos de aprendizagem para **estudantes e/ou instituições escolares que tenham dificuldades** de realização de atividades não presenciais de ensino;

III – realização de processo destinado à **formação pedagógica dos professores para utilização das metodologias**, com mediação tecnológica ou não, a serem empregadas nas atividades não presenciais; e

IV – realização de processo de **orientação aos estudantes e suas famílias sobre a utilização das metodologias**, com mediação tecnológica ou não, a serem empregadas nas atividades não presenciais.²¹

91. Em paralelo, cumpre reconhecer que a rede de ensino portovelhense buscou, desde logo, estabelecer parâmetros técnicos e normativos para a realização dessa modalidade excepcional de ensino-aprendizagem, propiciando o respaldo necessário para que as unidades escolares garantissem a continuidade da política educacional, mesmo em face da suspensão das atividades presenciais. Em panorama, vê-se que, já em 27.03.2020, o Conselho Municipal de Educação de Porto Velho – CME/PVh editou as Resoluções de n. 007/CME-2020 e n. 008/CME-2020.²²

92. Intentando fundamentar-se na legislação então vigente, a primeira resolução ainda adota a caracterização dessas atividades não presenciais excepcionalmente oferecidas como um “ensino à distância” realizado para complementação da aprendizagem em situação emergencial ou de calamidade pública, assim reverberando o § 4.º do art. 32 da LDB.²³

93. A Resolução n. 008/2020, todavia, já denomina tais atividades remotas como “regime especial de aulas não presenciais”, dispondo, em seu art. 2.º, que esse regime é “definido essencialmente pela manutenção das atividades pedagógicas sem a presença de alunos e professores nas dependências escolares, podendo se efetivar por meio de regime de

²¹ Os artigos subsequentes da resolução trazem disposições específicas para os diferentes estágios e modalidades de ensino, com os arts. 16 a 20 direcionados à educação infantil, o art. 21 voltado aos anos iniciais do ensino fundamental, o art. 22 dirigido aos anos finais do ensino fundamental e ao ensino médio, e o art. 23 para a educação profissional técnica de nível médio. Inobstante, tanto o art. 21 quanto o art. 22 reúnem possibilidades a título de sugestão.

²² Ambas estão disponíveis em: <https://cme.portovelho.ro.gov.br/arquivos/lista/37058/resolucoes-e-pareceres-2020>. Acesso em 27mar2021.

²³ Consoante os §§ 1.º e 2.º do art. 1.º da Resolução n. 007/CME-2020: “Art. 1.º omissis. § 1.º A Educação a Distância pode ser oferecida ao Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos – EJA, onde poderá ser utilizada como complementação da aprendizagem, em situação emergencial ou de calamidade pública; § 2.º Poderão ser consideradas como situação emergencial ou de calamidade pública, de que trata o parágrafo anterior: [...] e) surtos endêmicos, epidêmicos e pandêmicos que ameacem a saúde da comunidade escolar.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEx 9

colaboração com o Estado e demais entes federados.” No art. 3.º, aduz que esse regime especial passaria a valer retroativamente, desde 18.03.2020 (data da suspensão das atividades presenciais), podendo ser prorrogado de acordo com as orientações das autoridades sanitárias.

94. É nos incisos do art. 4.º desse ato normativo, porém, que são descritas as atribuições dos gestores das unidades escolares para, sob a coordenação da SEMED, executar o regime especial:

Art. 4.º Para atender às demandas do atual cenário, que exige medidas severas de prevenção à disseminação do coronavírus (COVID-19), os gestores das unidades escolares da rede de ensino, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação, terão as seguintes atribuições para execução do regime especial de aulas não presenciais:

I – planejar e elaborar, com a colaboração do corpo docente, as ações pedagógicas e administrativas a serem desenvolvidas durante o período supracitado, com o objetivo de viabilizar material de estudo e aprendizagem de fácil acesso, divulgação e compreensão por parte dos alunos e/ou familiares;

II – divulgar o referido planejamento entre os membros da comunidade escolar;

III – preparar o material específico para Ensino Fundamental e/ou Educação de Jovens e Adultos – EJA, primeiro e segundo segmentos, com facilidades de execução e compartilhamento, com videoaulas, podcasts, conteúdos organizados em plataformas virtuais de ensino e aprendizagem, redes sociais e correio eletrônico;

IV – zelar pelo registro da frequência dos alunos, por meio de relatórios e acompanhamento da evolução das atividades propostas;

V – organizar avaliações dos conteúdos ministrados durante o regime especial de aulas não presenciais, para serem aplicadas na ocasião do retorno às aulas presenciais.

95. A essas atribuições, soma-se a ordem constante do art. 5.º para que todo o planejamento e o material didático produzido esteja de acordo com o projeto político pedagógico da escola e reflita os conteúdos programáticos previstos para o período letivo.

96. Esse conjunto de normas se manteve essencialmente o mesmo com a superveniente edição da Resolução n. 009/CME-2020 – aprovada em 24.04.2020 e homologada pelo Secretário da SEMED em 13.05.2020²⁴ –, que promoveu o alinhamento da regulamentação local com as disposições orientativas do Parecer CNE/CP n. 005/2020 e

²⁴ Disponível em: <https://cme.portovelho.ro.gov.br/arquivos/lista/37058/resolucoes-e-pareceres-2020>. Acesso em 27mar2021. De igual sorte, foi editada em 26.05.2020 e homologada em 04.06.2020 a Resolução n. 011/CME-2020, que estabelece normas orientadoras, em caráter excepcional, para a reorganização do calendário escolar de 2020 e a organização do regime especial de ensino correspondente à etapa da educação infantil. *Ibidem*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

com os ditames da Resolução n. 1253/2020-CEE-RO, de 13 de abril de 2020, editada no âmbito estadual.²⁵

97. Este novel ato normativo municipal inseriu o regramento do regime especial no contexto da reorganização do calendário escolar, na medida em que as sobreditas atribuições foram reproduzidas no art. 5.º, com dois acréscimos importantes: i) a previsão da atribuição de monitorar as ações pedagógicas desenvolvidas (inciso I) e, bem assim, o acesso dos alunos aos meios pelos quais as atividades não presenciais são disponibilizadas; ii) e a possibilidade de realização de avaliações mesmo de forma não presencial, bem como de aproveitamento das atividades realizadas no regime especial para fins de avaliação e promoção dos estudantes (inciso VI e § 2.º).

98. Conquanto prévios aos ulteriores pareceres do CNE e à Resolução CNE/CP n. 2/2020, esses preceitos da legislação local, ora transcritos, estão em consonância com as disposições estaduais e nacionais, e conferem o parâmetro mínimo para a aferição da conformidade das atividades pedagógicas não presenciais por ventura desenvolvidas no âmbito da rede de ensino municipal de Porto Velho, a saber: i) planejamento das atividades não presenciais com base nos conteúdos programáticos correspondentes; ii) meios alternativos de acesso a essas atividades e de interação com corpo docente, de modo a alcançar a maior parcela possível dos alunos da rede; iii) equiparação ou equivalência das atividades não presenciais às atividades presenciais, para efeito de validação como efetivo trabalho escolar; iv) formas de avaliação das atividades realizadas, tanto para sua validação quanto para aferição da aprendizagem no período; v) divulgação de todo esse planejamento e regras, com transparência suficiente para a devida compreensão dos membros da comunidade escolar; vi) formação adequada dos profissionais; vii) registro das atividades não presenciais realizadas.

99. Desta feita, a partir da verificação da execução desse regime especial de atividades pedagógicas não presenciais segundo esse parâmetro, poder-se-á atestar o funcionamento dos controles incidentes sobre a política educacional realizada em caráter excepcional, nesse período de crise sanitária.

3.3.2. Das manifestações dos responsáveis e dos documentos juntados aos autos

100. Quando da primeira interpelação ao gestor da educação municipal, tal como descrito no relatório supra, a SEMED informou em resposta de 27.04.2020 (ID=883635) que, para garantir a continuidade do processo de ensino-aprendizagem, disponibilizaria uma plataforma de acesso a aulas não presenciais aos alunos de sua rede matriculados no ensino fundamental e na educação de jovens e adultos – EJA, durante o período de suspensão das

²⁵ Disponível em: <http://www.seduc.ro.gov.br/cee/index.php/2012-08-09-15-26-07.html>. Acesso em 27mar2021. Observe-se que no Plano de Retorno às Aulas Presenciais (fls. 20-77 do ID=923419), apresentado pela SEMED no início de agosto, quando de sua manifestação nos autos sobre o cumprimento das determinações do eminente Relator, constam como fundamentação legal a Resolução de n. 1253/2020, do Conselho Estadual de Educação; as Resoluções de n. 008/CME-2020 e n. 011/CME-2020 (sem menção à Resolução n. 009/CME-2020); e o Parecer CNE/CP n. 11/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

aulas presenciais regularmente ofertadas. No ensejo, informou que o regime especial de aulas nesses moldes obedeceria ao que preconizam as Resoluções de n. 007 e 008/2020 do CME.

101. Em adendo, essa providência foi descrita no Plano de Ação Norteador colacionado em anexo à resposta, consistindo na ação estratégica n. 6 (fl. 12 do documento supracitado), *verbis*:

6. Disponibilização do Ambiente Virtual de Aprendizagem AVA – Programa Porto Velho Educação Virtual: ava.portovelho.ro.gov.br

- Programa ofertado aos estudantes do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino. Nesta plataforma são inseridos os conteúdos trabalhados de acordo com o ano/série. No início a inserção de conteúdos estavam sendo feitas pelos técnicos, professores desta Secretaria, no momento, as escolas já iniciaram o envio de seus planos de aulas para que sejam inseridos na plataforma.

- Se torna imprescindível ressaltar que com a visualização do diagnóstico que as Escolas retornaram a SEMED, no qual constatou-se que 50% dos alunos não tinham acesso à internet, a SEMED orientou as escolas a preparar um roteiro de estudo a esses estudantes com atividades impressas e uso do livro didático, seguindo a proposta pedagógica da Escola. Essas atividades são entregues semanalmente aos responsáveis por alunos da Zona Urbana e quinzenalmente aos alunos da Zona Rural;

102. Nestes termos, em linhas muito gerais, esta Unidade Técnica havia então constatado, quando da análise vestibular conduzida a 05.05.2020 (fl. 10 do ID=883874), o funcionamento do *link* de acesso ao endereço eletrônico da plataforma virtual, bem como a demonstração por registro fotográfico (algumas fotografias colacionadas à fl. 20 do ID=883635) da entrega de material impresso aos estudantes sem acesso à internet.

103. Decerto, uma avaliação mais aprofundada sobre a condução da política educacional sob essas condições exigiria um acompanhamento de sua execução, o que foi asseverado no relatório de análise inicial. Como, entretanto, naquela oportunidade, o ineditismo da situação vivenciada e a ausência de referências técnicas e normativas mais densas limitavam a acuidade da apreciação, nenhum outro reparo foi então sugerido quanto a esse ponto, restringindo-se o opinativo técnico a propor o aperfeiçoamento de outros aspectos do mencionado Plano de Ação Norteador apresentado pela jurisdicionada, o que foi acolhido pelo eminente Relator destes autos e subsidiou a determinação constante do item II da DM n. 104/2020, que uma vez mais se transcreve:

II – Determinar ao Senhor **Hildon de Lima Chaves** (CPF: 476.518.224-04), Prefeito Municipal, e do Senhor **Márcio Antônio Félix Ribeiro** (CPF: 289.643.222-15), Secretário Municipal de Educação, ou quem vier a substituí-los, para que apresentem no prazo de **30 (trinta) dias**, contados da ciência desta decisão, aperfeiçoamentos ao Plano de Ação instituído para mitigar os efeitos da Pandemia do novo Coronavírus, nos seguintes moldes:

a) Sobre os Kits de alimentação escolar, que seja informado a este Tribunal de Contas quais os mecanismos de controle utilizado pela SEMED para evitar divergências e desperdícios no fornecimento de alimentos aos pais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

dos alunos matriculados na rede municipal de ensino, devendo, adotar controles na distribuição dos Kits que identifiquem os beneficiários, especificando principalmente o aluno e a escola a qual está matriculado, e os responsáveis, periodicidade da distribuição e os itens distribuídos;

b) A respeito do Plano de Contingência para Prevenção ao Coronavírus (COVID –19), que seja apresentada a cartilha de prevenção ao novo Coronavírus como evidência da execução da medida;

c) Sobre a Formação do Comitê Gestor de Decisão, encaminhe o ato normativo que instituiu o referido Comitê;

d) No que tange à realização de Diagnóstico na Rede, por meio de Aplicação de questionário através de link aos gestores escolares, que contribua com o encaminhamento dos modelos dos formulários eletrônicos disponibilizados e dos eventuais links de acesso remoto;

e) A respeito da elaboração de Documento Orientador, seja encaminhado cópia do documento orientador citado no referido plano, como medida de aperfeiçoamento do monitoramento das ações implementadas pela SEMED à mitigação ao novo Coronavírus.

104. Tirante a alínea “a”, direcionada à política de alimentação escolar, as demais alíneas são correspondentes às ações estratégicas elencadas no mencionado Plano. Destas, as alíneas “b” e “c” tratam de ações mais gerais da unidade jurisdicionada no enfrentamento da pandemia, enquanto as alíneas “d” e “e” versam, a rigor, sobre providências relacionadas com a realização de atividades pedagógicas não presenciais – e estão coligadas, dado que os modelos de formulários eletrônicos cobrados dizem respeito aos questionários que teriam sido aplicados aos principais atores da política educacional (entre profissionais, alunos e familiares) para um diagnóstico das condições da rede municipal que possibilitasse a elaboração de um documento orientador sobre a realização de atividades não presenciais. É bastante conferir as ações 3 e 4 do Plano anteriormente apresentado (fl. 11 do ID=883635):

3. Realização de Diagnóstico na Rede, por meio de Aplicação de questionário através de link aos gestores escolares:

Essa foi uma das ações primordiais, pois a SEMED realiza suas ações fazendo a escuta constante de seus principais atores (Professores, Família, Gestores, demais Servidores). A intenção desta ação foi a de compreender a forma mais adequada às nossas peculiaridades em que as escolas poderiam desenvolver atividades remotas, para que a partir de dados, pudesse ser construído um documento orientador para todas as escolas da Rede;

4. Elaboração de Documento Orientador às Escolas Municipais com determinações desta Secretaria de Educação sobre aplicação das aulas não presenciais;

105. Em vista disso, a ulterior manifestação do Secretário Municipal de Educação, à época (ID=922900) – datada de 29.07.2020 e juntada aos autos em 07.08.2020 – foi extremamente lacônica, como já afirmado em tópico precedente, restringindo-se a informar que a plataforma virtual de aprendizagem estava funcionando desde o início da suspensão das aulas presenciais e que todas as informações estavam sendo fornecidas aos pais dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEx 9

alunos por meio de manuais e cartilhas.²⁶ De igual sorte, como já asseverado alhures, os documentos comprobatórios ofertados (ID=923417 e ID=923419) não foram apresentados de modo suficientemente organizado para a devida confrontação.

106. Não obstante, a resposta do Prefeito Municipal (ID=929237) – datada de 17.08.2020 e juntada em 19.08.2020 – apontou para o cumprimento dessas determinações, em tais documentos trazidos pela SEMED, além de juntar outros documentos para esse fim, possibilitando o cotejo.

107. Assim, em relação à alínea “b” supra, remeteu ao “Manual de Biossegurança para Reabertura das Escolas no Contexto da COVID-19”, colacionado às fls. 28/68 do ID=92417, fazendo as vezes de cartilha com orientações para prevenção do contágio pelo novo coronavírus. Todavia, no mesmo trecho em que fez essa referência, aludiu ter tratado do chamado “documento orientador”, exigido na alínea “e” acima transcrita, muito embora nada tenha dito a respeito dele; apenas informou a edição da Resolução n. 008/CME-2020 pelo Conselho Municipal de Educação, anexando-a às suas razões (Anexo I, fls. 07-10). Cabe notar, nesse ponto, que a essa altura já vigoravam as Resoluções de n. 009 e 011 do CME, como visto no tópico anterior, sem que se tenha feito menção a esses atos normativos.

108. Já quanto à alínea “c”, o Prefeito Municipal trouxe aos autos o ato de nomeação do chamado Comitê Gestor de Decisão, consistente na Portaria n. 85/GAB/SEMED, de 08 de abril de 2020 (Anexo II, às fls. 12-14), devendo-se notar que referido ato normativo foi igualmente colacionado pela SEMED à fl. 78 do ID=923419.

109. Relativamente à alínea “d”, por fim, em lugar de trazer os modelos de formulários eletrônicos usados para questionar profissionais de educação, alunos e responsáveis sobre as condições necessárias para desenvolver atividades não presenciais (e seus *links* de acesso), o senhor Prefeito houve por bem anexar o Ofício n. 1552/2020/DIEB/DPE/SEMED, de 16 de abril de 2020 (Anexo III, às fls. 15-22), subscrito pelo então Secretário da SEMED e outros gestores a ele subordinados – documento este que já havia sido juntado aos autos pelo gestor da educação (fls. 13-19 do ID=923419).

110. Malgrado não atendendo, propriamente, o quanto fora determinado na alínea “d”, porque claramente situado em estágio posterior a qualquer levantamento ou diagnóstico sobre a rede de ensino, referido ofício faria as vezes de “documento orientador”, ao se dirigir aos diretores das unidades escolares com determinações para que organizassem a realização de atividades pedagógicas não presenciais durante a vigência da situação emergencial, elaborando seus respectivos “planos de ação/continuidade pedagógica” a partir de modelo apresentado ao final do documento (fl. 19 do ID=923419; fl. 22 do ID=929237).

²⁶ Um relato igualmente superficial sobre essa estratégia foi feito no primeiro tópico do Plano de Retorno às Aulas Presenciais, *verbis* (destaques no original): “Primordialmente, a fim de mitigar os prejuízos educacionais, uma das estratégias realizadas com agilidade foi o lançamento da **Ferramenta AVA**, com o Programa **Porto Velho Educação Virtual** (ava.portovelho.ro.gov.br), que possibilitou logo desde a segunda semana de suspensão das aulas presenciais a continuidade da aprendizagem dos alunos mesmo a distância. Entretanto, conhecendo a realidade da nossa Rede e sabendo que boa parte dos alunos não dispõe do acesso à internet, também se pensou na disponibilidade das atividades impressas entregues às famílias, bem como orientações para utilização do livro didático.” (fl. 25 do ID=923419).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

111. As coordenadas ali contidas, num total de 15 itens, direcionados quer às escolas públicas da rede, quer aos órgãos burocráticos integrantes SEMED, atestam sua aderência às normas locais e, em alguma medida, às normas e recomendações do CNE.

112. Examinando as ditas determinações, pode-se afirmar, à primeira vista, que compreendem: i) a exigência de planejamento com base nos referenciais de conteúdo (item 3), que se consubstancia no chamado “plano de continuidade pedagógica”, cuja elaboração e execução fica a cargo das escolas (item 5, alínea “g”, e item 8); ii) a previsão e oferta de formas alternativas de acesso às atividades não presenciais (item 5, alíneas “a” e “e”); iii) a estipulação de que as atividades não presenciais corresponderão a 04 (quatro) horas diárias, em dias úteis, para fins de equivalência (itens 1 e 14); iv) a obrigatoriedade de avaliações frequentes sobre os conteúdos ministrados, bem como avaliação diagnóstica quando do retorno às atividades presenciais (item 5, alínea “c”, e item 6); v) de forma mais enfática e em sucessivas passagens, a imprescindibilidade do registro da realização das atividades não presenciais, sendo oportuno transcrever alguns pontos:

7. Frequência escolar:

a. é necessário utilização diária de registro das atividades em forma de portfólios e relatórios, não sendo necessário o registro da frequência

b. do estudante ; [sic]

[...]

11. Todas as Instituições de Ensino deverão registrar e arquivar as comprovações que demonstrem as atividades escolares realizadas fora da escola, através de portfólio, a fim de que possam ser autorizadas a compor a carga horária de atividades escolares obrigatória a depender da extensão da suspensão das aulas presenciais durante o presente período de emergência.

12. As atividades remotas poderão ser registradas a partir do dia que cada escola passou a executá-las, desde que haja comprovação para efeitos legais.

13. As atividades remotas poderão ser registradas a partir do dia 20/04/2020 para aquelas que ainda irão iniciar, desde que sejam respeitadas as determinações deste documento.

113. Em arremate, o item 9 aponta dois órgãos integrantes da estrutura da SEMED como responsáveis por monitorar a execução dos planos de continuidade pedagógica, indicando a forma de comunicação entre as unidades escolares e esses órgãos:

9. O monitoramento e acompanhamento do Plano de ação/continuidade pedagógica serão realizadas pela Divisão de Educação Básica/DIEB e pela Divisão de acompanhamento e Monitoramento/DIAGEM, e deverão ser encaminhadas através do e mail: dieb.semed@gmail.com e ou através do google drive, whatsapp ou documento impresso.

114. Em vista disso, pode-se constatar que, pelo menos desde meados de abril, há coordenadas suficientes para que as atividades pedagógicas não presenciais sejam planejadas, elaboradas e monitoradas pela SEMED, seus órgãos burocráticos e suas unidades escolares. Mais do que isso, há diretrizes explícitas para que a execução dessas atividades



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

seja registrada, servindo este registro para diferentes propósitos, a saber: i) a verificação do acesso dos estudantes às atividades, nos meios em que disponibilizadas; ii) a posterior validação de tais atividades para cumprimento da carga horária obrigatória na etapa da educação básica; iii) o aproveitamento dessas atividades para efeito de promoção dos estudantes aos anos ou séries seguintes de sua formação; iv) a aferição do eventual retrocesso e das lacunas de aprendizagem dos estudantes para o desenho de uma estratégia de recuperação após o retorno às aulas presenciais; e também v) o exercício do controle interno e externo sobre a política educacional conduzida.

115. E, no entanto, ao se manifestarem nos autos, **os gestores responsáveis, Prefeito Municipal e Secretário de Educação, não trouxeram aos autos elementos capazes de atestar a execução dessas atividades não presenciais**, ainda que por amostragem; **nem tampouco colacionaram quaisquer análises** acerca dessa execução, **elaboradas a partir do monitoramento feito pelos órgãos competentes** (integrantes da estrutura da SEMED), **que permitam certificar a atuação do controle imediato da própria unidade jurisdicionada sobre sua atuação.**

116. Some-se a isso o fato de que nada nos autos assegura a informação preliminarmente avançada de que cerca de 50% (cinquenta por cento) dos alunos da rede pública municipal não têm acesso à internet, porquanto **o levantamento diagnóstico não foi demonstrado nos autos, ou sequer foram apresentados os meios de realização desse diagnóstico da rede de ensino** – conforme determinado no item II, alínea “d”, da DM n. 104/2020, supra transcrito. E sem tais informações e elementos, não se pode aquilatar a efetiva participação dos que têm acesso nas atividades não presenciais, nem medir os esforços da SEMED na ampliação do alcance e do engajamento dos alunos nessas atividades.

3.3.3. Das informações colhidas pela Unidade Técnica

117. Em todo caso, servindo-nos uma vez mais das informações coletadas na entrevista feita em maio de 2020 com o então Secretário Municipal de Educação, senhor Márcio Antônio Félix Ribeiro, e sua equipe, no curso do já mencionado projeto “A educação não pode esperar”, identificam-se maiores detalhes sobre a oferta de atividades não presenciais pela SEMED, que ao menos corroboram as manifestações já contidas nestes autos. *Exempli gratia*, a respeito da disponibilização dos conteúdos, consta da ficha de observação (fl. 11 do ID=1013895) o seguinte (destaques no original):

51. Com qual periodicidade são disponibilizados os conteúdos?

() Diariamente

(x) Semanalmente

(x) Quinzenalmente – *atividades impressas*

() Outro (especifique)

Conforme explicitado pela Coordenadora Pedagógica do município, na Plataforma AVA o material é disponibilizado semanalmente;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEx 9

porém, as atividades impressas são disponibilizadas quinzenalmente, de acordo com calendário e planejamento das escolas. Tais atividades são retiradas pelos pais nas escolas de seus filhos; para atender àqueles alunos que os pais não têm condições de retirar na escola (caso específico da zona rural) a SEMED tem contado com apoio de instituições e moradores locais que se disponibilizam a realizar as entregas. Consideram não haver defasagem de conteúdo entre os estudantes com aulas por meio digital e aqueles com aulas por meio de material impresso, visto que os conteúdos repassados para 15 dias equivalem a duas semanas de aula.

118. Já quanto às estratégias para atender aos estudantes sem acesso ao AVA, registrou-se que:

54. Quais são as estratégias para atender os estudantes com mais dificuldades de acesso aos conteúdos?
(estudantes sem acesso à internet e/ou computador, estudantes da zona rural, com deficiência etc)

Para os alunos sem acesso a internet, seja da Zona Urbana ou Zona Rural, a Secretaria Municipal de Educação, por meio das Unidades Escolares vem disponibilizando atividades impressas.

Para os alunos com deficiência a SEMED dispõe de uma equipe técnica especializada em Educação Especial, que juntamente com os professores que atuam nas salas de recursos, tem elaborado e disponibilizados atividades na Plataforma Virtual, bem como de forma impressa, objetivando a garantia do atendimento especializado a esses alunos, efetivando a inclusão.

119. Em seguida, indagado ao gestor sobre o controle do acesso dos alunos às atividades pedagógicas, consignou-se como resposta:

55. A Secretaria tem controle de quantos alunos estão tendo acesso às aulas e atividades escolares e quantos ainda não tiveram?

Sim (x)

Não ()

56. Observações que embasam a resposta

Atualmente, segundo a Direção Pedagógica do município de Porto Velho, a rede municipal conta com aproximadamente 33 mil alunos matriculados no ensino fundamental 1 e 2, sendo que aproximadamente 16 mil estão com acesso à plataforma AVA; ou seja, cerca de 50% do total.

120. Por sua vez, acerca do suporte dado aos atores da rede de ensino, mormente aos profissionais de educação, bem como da existência de formação específica para o desempenho das atividades não presenciais, foi relatado que:

58. Existe alguma ação específica de suporte oferecida pela rede neste momento para os seguintes atores?

Gestores escolares: *Encontros Pedagógicos, formações e suporte na utilização de ferramentas para webconferências.*

Coordenadores pedagógicos: *Encontros Pedagógicos, formações e suporte na utilização de ferramentas para webconferências.*

Técnicos da Secretaria de Educação: *Reuniões Técnicas de Planejamento e Formação Continuada.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

Professores: *Envio de Carta Informativa sobre o momento de pandemia; envio de Documento Orientador para elaboração do Plano de Continuidade Pedagógica; formação Continuada específica sobre Ensino Remoto e sobre a implementação do Documento de Território.*

Alunos: *Diálogo constante com os respectivos professores e realização de atividades, promovendo sua aprendizagem.*

Pais/Responsáveis: *Envio de Carta Informativa sobre o momento de pandemia e compartilhamento das ações da Secretaria Municipal de Educação para o atual período.*

Segundo a coordenação pedagógica do município, vem ocorrendo o mapeamento de professores com mais potencial no desenvolvimento das atividades remotas, visando multiplicar para a rede de ensino. Não há relatos de professores que não possuem os meios necessários para acessar as plataformas (Internet e computadores). Contudo, caso necessitem de suporte, as escolas dispõem de internet para acesso.

A intenção da Secretaria Municipal de Educação é que no 2º bimestre sejam mapeadas as potencialidades e habilidades dos estudantes quanto ao ensino remoto à distância, visando aproveitar essas informações no desenvolvimento das ferramentas disponíveis.

59. Estão ocorrendo formações para os profissionais da rede para desenvolverem as atividades à distância com os estudantes?

Sim (x)

Não ()

60. Observações que embasam a resposta

De acordo com a Coordenação pedagógica da SEMED, estão sendo incluídos na plataforma AVA vídeos com orientação aos professores e demais servidores, visando facilitar o acesso e esclarecimento de dúvidas quanto ao manuseio da ferramenta. Destacam, ainda, que o município de Porto Velho, recebeu solicitação de 22 (vinte e dois) municípios do estado de Rondônia para utilizar a referida plataforma de ensino.

61. Se sim, como são organizadas quanto a:

Objetivos: *Capacitar professores e Equipe Gestores para sua atuação, frente ao contexto atual, de forma a reinventar a metodologia do processo de ensino e aprendizagem.*

Conteúdo, temas: *Ensino Remoto e Socialização de boas práticas de professores e gestores da Rede.*

Responsáveis pela formação: *Departamento de Políticas Educacionais em parceria com a Fundação Lemann.*

Frequência: *Mensal*

121. Por derradeiro, digna de menção é resposta quanto ao cômputo das atividades não presenciais para cumprimento da carga horária anual obrigatória:

65. As atividades que os estudantes estão realizando em casa são contabilizadas na carga horária anual definida (800h)?

Sim (x)

Não ()

Foi informado pelos responsáveis da SEMED que, no caso da Educação infantil não haverá contabilização de horas; porém, estão sendo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

disponibilizados vídeos e conteúdos orientativos aos pais desses alunos para que continuem trabalhando com eles durante esse período de suspensão das aulas.

Quanto ao Ensino Fundamental 1 e 2 e Educação Especial, tem-se a intenção de contabilizar as horas-aula, visto que o conteúdo ministrado está seguindo o planejamento curricular aprovado. As atividades são planejadas para uma execução como efetivo trabalho escolar diário.

Para a educação especial o conteúdo também é o mesmo do planejamento; considerando, todavia, as peculiaridades das limitações existentes.

122. O detalhamento dessas iniciativas ao menos noticia que foram feitos mapeamentos pela SEMED – seja sobre o quantitativo de acesso ao AVA pelos estudantes e professores, seja sobre as ditas potencialidades e habilidades de professores e estudantes no uso da ferramenta digital. E são os dados coligidos a partir desses mapeamentos, bem como do resultado das sobreditas capacitações e ações de suporte aos diversos membros da comunidade escolar que, somados às avaliações (formativas e diagnósticas) das atividades não presenciais desenvolvidas, que podem subsidiar uma futura avaliação do desempenho da unidade jurisdicionada na execução da política educacional sob as excepcionais condições impostas pela crise sanitária.

123. Contudo, tais dados não foram devidamente estruturados e apresentados a esta Corte de Contas.

3.4. Do escopo do processo e da fiscalização do plano de retorno às aulas presenciais

124. Em que pese a relevância de uma avaliação de desempenho como a mencionada no tópico precedente, no sentido de se apreciar a operacionalidade e a efetividade do regime especial de atividades pedagógicas não presenciais, tal como determinado em relação à ação de distribuição de kits de alimentação escolar, convém recordar, neste ponto, algumas observações feitas linhas acima, acerca da natureza do acompanhamento como instrumento fiscalizatório e, bem assim, acerca do escopo desta fiscalização. No mesmo passo, importa rememorar o que se disse, anteriormente, sobre o encadeamento existente entre referido regime especial e o planejamento para o retorno às atividades presenciais.

125. Um traço peculiar ao acompanhamento, enquanto instrumento de fiscalização, está na ênfase dada ao momento do controle. Como afirmado na introdução da presente análise, o acompanhamento se caracteriza por propiciar um controle concomitante e, nessa medida, voltado à prevenção de eventuais irregularidades ou mesmo ao aperfeiçoamento da atividade governamental – como é o caso destes autos. Sem a complexidade e o aprofundamento de uma auditoria operacional, pois, e tendente a imprimir maior agilidade ao controle, o acompanhamento restringe seu enfoque aos pontos essenciais que se mostram capazes de comprometer a execução das atividades governamentais, ou que se afiguram, de pronto, passíveis de melhoria, no intuito de favorecer o atingimento dos resultados esperados e destarte atender o interesse público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEx 9

126. Na fiscalização ora em curso, portanto, definiu-se o escopo em torno da verificação da execução das ações da unidade jurisdicionada especificamente deslançadas para garantir a continuidade da política de alimentação escolar e do processo de ensino-aprendizagem, compreendendo, nesse segundo ponto, tanto uma modalidade de ensino excepcional para ser desenvolvida no interregno da suspensão das atividades presenciais, quanto a necessária preparação para a retomada dessas atividades. E, além da verificação da execução dessas ações, também se objetivou conferir o funcionamento dos controles sobre elas.

127. Ocorre que, como declarado alhures, a dimensão pedagógica do planejamento para o retorno às atividades presenciais depende, em larga medida, do que se conseguir realizar, em termos de atividades não presenciais, durante o período de suspensão das atividades presenciais. A saber, é preciso que a unidade jurisdicionada tenha o conhecimento mais acurado possível acerca do universo de alunos efetivamente alcançados e engajados nos meios dispostos para o ensino remoto, e do grau de aproveitamento de seus estudos, em termos de conteúdos ministrados e de efetivo aprendizado, de modo a poder reorganizar o calendário escolar mediante a validação das atividades realizadas, replanejar seu programa curricular do ano letivo subsequente, e definir sua estratégia de recuperação de aprendizagem – frisando, ainda, que tais atividades não presenciais não decompõem, em larga medida, a modalidade híbrida de ensino que será implementada quando do gradual retorno da rede pública de ensino.

128. E um tal **conhecimento sobre a cobertura e a eficácia do regime especial de atividades não presenciais decorre**, como já ressaltado, **do registro das aludidas atividades realizadas, bem como do monitoramento de sua execução** por parte dos órgãos integrantes da Secretaria de Educação que tenham essa incumbência.

129. **Tais informações** não foram adequadamente dispostas pelos responsáveis nestes autos, como já explicitado linhas acima, mas, em razão de seu impacto na questão do planejamento do retorno às atividades presenciais, elas **são alvo de atenção e de cobrança, por parte desta Corte de Contas, em processos diferentes, que têm por escopo** justamente a fiscalização das medidas empreendidas pelas Secretarias de Educação rondonienses para **esse planejamento**.

130. A esse respeito, há que se mencionar o processo de n. 2584/2020, que trata da “Fiscalização Volta às Aulas”: um levantamento conduzido por esta Unidade Técnica, entre os meses de julho e setembro de 2020, acerca do planejamento para a retomada do ensino presencial nas redes municipais, abrangendo os 52 (cinquenta e dois) municípios do Estado – incluindo-se, portanto, o município de Porto Velho.

131. A equipe de fiscalização designada²⁷ produziu alguns papéis de trabalho para a coleta de informações, entre os quais um questionário eletrônico disponibilizado por meio da plataforma *Limesurvey* e respondido pelas Secretarias Municipais de Educação de todos

²⁷ Conforme Portaria n. 331, de 30 de julho de 2020, publicada no DOe TCE-RO n. 2162, de 30.07.2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

os municípios rondonienses no período de 07 a 21 de agosto de 2020 (PT. 02, registrado com o ID=940714).

132. Este questionário foi composto por 14 (quatorze) questões e subquestões, para coleta de informações autodeclaradas, e dentre elas figurou a pergunta sobre se a rede de ensino dispõe de registro centralizado do acesso dos alunos às atividades não presenciais ofertadas e também sobre os resultados de aprendizagem. Vide (fls. 08-09, destaques no original):

5. A secretaria de educação possui base de dados, centralizada, com o registro individualizado dos alunos que participam das atividades de ensino remoto (em quaisquer das modalidades aplicadas)? [marque apenas uma alternativa]

- a. Sim, com registro dos resultados de aprendizagem de todos os alunos que participam das atividades de ensino remoto;
- b. Sim, com registro dos resultados de aprendizagem apenas de parcela dos alunos que participam das atividades de ensino remoto;
- c. Sim, apenas com registro da quantidade de alunos que participam das atividades de ensino remoto;
- d. Não existe base de dados centralizada pela secretaria de educação.

133. Por ocasião da aplicação do questionário, solicitou-se das redes de ensino a apresentação de documentos para corroborar as informações, mormente os planos de retorno por ventura já elaborados ou em fase de elaboração. Diante disso, consta do PT. 02.1, documento de compilação das respostas enviadas pelas Secretarias municipais (ID=940715), que a SEMED/PVh declarou dispor apenas do registro da quantidade de alunos que participam das atividades de ensino remoto (fl. 53 do documento). E como suporte às suas respostas para essa e as demais questões formuladas, encaminhou uma versão atualizada do Plano de Retorno às Aulas Presenciais (fls. 61-115 do ID=940727) antes juntado a estes autos de acompanhamento (fls. 20-77 do ID=923419) e já abordado no tópico precedente.

134. A partir do levantamento efetuado, foi produzido o Relatório Técnico registrado naqueles autos de n. 2584/20 com o ID=944076, em que restou claro o impacto das atividades remotas no planejamento do retorno e, com isso, a importância de um registro centralizado e estruturado de sua realização e de seus resultados (fl. 40, destaques no original):

[...]

126. Nesse sentido, parece essencial que as secretarias de educação constituam e mantenham base de dados com os parâmetros de **mensuração do real alcance**, em termos quantitativos, e **dos resultados efetivos**, em termos qualitativos, das estratégias de aprendizagem remota que disponibilizam aos estudantes. Nessa linha, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação apresenta a conclusão de que se constitui “dever do estado produzir e disponibilizar dados e informações que permitam monitorar eventuais efeitos da discriminação educacional e, caso sejam confirmados, adequar ou suspender as medidas discriminatórias e também mitigar os danos (2020, p. 16)”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

127. A constituição e a manutenção de base de dados, com evidências do efetivo alcance das estratégias de aprendizagem remota, é apenas o ponto de partida para a constante readequação das ações. Entretanto, a informação sobre a quantidade de alunos que participam das atividades e os resultados por eles obtidos parece ser requisito indispensável para as redes **avaliarem e reorientarem** suas ações, conferindo todo o **apoio** necessário a estudantes e professores, nos termos da Lei n. 14.040/2020: [...].

128. Não menos importante, com essas informações, as redes terão evidências qualificadas para **planejar as ações de curto, médio e longo prazo necessárias para a recuperação da boa trajetória de aprendizagem de cada estudante** – sobretudo diante dos indicativos de que o modelo híbrido presencial e não presencial será mantido ainda por grande período de tempo e, portanto, a necessidade de monitorar os resultados do ensino remoto continuará sendo realidade por prazo indefinido.

135. Destarte, a Unidade Técnica propôs que fosse recomendado às Secretarias de Educação a constituição de uma base de dados sobre essas informações, o que foi acolhido pelo eminente Relator, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, redundando na alínea “e” do item IV da DM n. 0186/2020/GCFCS/TCE-RO (ID=956551):

IV - Recomendar ao Senhor **Marcos José Rocha dos Santos – Governador do Estado de Rondônia** (CPF nº 001.231.857-42), ao Senhor **Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu – Secretário de Estado da Educação** (CPF nº 080.193.712-49), bem como aos Chefes do Poderes Executivos e aos respectivos Secretários de Educação dos 52 (cinquenta e dois) municípios rondonienses, ou quem lhes substituam legalmente, que adotem as seguintes medidas:

[...]

e) constituir e manter base de dados, centralizada, com registro da quantidade de alunos que participam das atividades de ensino remoto e dos seus resultados de aprendizagem, de acordo com as peculiaridades de cada etapa de ensino e de cada estratégia de aprendizagem adotada, utilizando essas informações para (i) constante avaliação e correção de suas ações durante a pandemia e (ii) o planejamento das ações de curto, médio e longo prazo para recuperar a trajetória de aprendizado de cada aluno no período pós-pandemia, conforme item 3.2.3.1, letra ‘a’, do relatório técnico (ID=944076);

136. Vale consignar que as recomendações exaradas na citada decisão foram objeto de monitoramento por esta Unidade Técnica, subsequentemente, em cumprimento ao que fora determinado no item VI do *decisum*, que comandou à SGCE a seleção dos objetos de controle e o planejamento da etapa seguinte daquela fiscalização.²⁸

²⁸ Diz o item VI: “**VI – Determinar** à Secretaria-Geral de Controle Externo que efetue (i) a seleção dos objetos de controle; (ii) a definição dos procedimentos da etapa futura da presente fiscalização, contemplando estratégias para monitorar as recomendações ora propostas; e (iii) o dimensionamento de ações de caráter pedagógico ligadas à divulgação dos dados e informações levantados – assim estabelecendo, portanto, ações necessárias para mitigar ou eliminar os riscos identificados nesse relatório e no Anexo Único do relatório técnico (ID=944076); [...]”. O aludido monitoramento foi atuado sob o n. 3066/20, no qual, com arrimo em análise parcial do Corpo Instrutivo, foi prolatada a DM n. 0208/2020/GCFCS/TCE-RO (ID= 979522), cujo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

4. CONCLUSÃO

137. Em síntese, pelos argumentos acima deduzidos, conclui-se que **a documentação colacionada aos autos não é suficiente** para evidenciar a regular execução da distribuição dos kits de alimentação às famílias dos alunos matriculados nas escolas públicas da rede municipal de ensino, ou para evidenciar a regular execução do regime especial de atividades pedagógicas não presenciais por essa mesma rede. Tampouco são suficientes os documentos e informações trazidos aos autos para confirmar a incidência dos devidos controles sobre essas ações governamentais, a cargo dos órgãos competentes.

138. Em vista disso, e considerando o propósito de fiscalização concomitante e ágil que caracteriza o instrumento de acompanhamento, forçoso é reconhecer que a verificação da execução do regime especial de ensino por meio de atividades não presenciais, durante o período de suspensão das atividades presenciais, de modo isolado, já não mais aproveita ao processo em curso, porquanto tem sido contemplada como aspecto integrante do planejamento de retorno às atividades presenciais.

139. Ato contínuo, é imperioso constatar que a fiscalização desse planejamento de retorno, por sua vez, tem se desenvolvido no bojo de outros processos em trâmite nesta Corte – todos de relatoria do Conselheiro Francisco Carvalho, até o momento –, segundo critérios de seleção, linhas de ação e procedimentos concebidos e postos em prática por esta Unidade Técnica, em conformidade a programação de sua atuação previamente aprovada pelo Conselho Superior de Administração deste Tribunal.

140. Desta feita, visando uma atuação coerente e eficiente da CECEX 9; a prevenção do risco de decisões conflitantes nos diferentes processos em tramitação; bem como para evitar a sobrecarga dos gestores responsáveis na produção de informações e de razões de justificativa sobre os mesmos assuntos – especialmente no presente cenário de recrudescimento da crise sanitária – é de se concluir pela conveniência de uma **delimitação do objeto destes autos**, de modo a permanecer em seus lindes apenas o acompanhamento das ações da SEMED/PVh para garantir a continuidade da política de alimentação escolar, dado que consubstanciam medidas restritas ao contexto de suspensão das atividades escolares presenciais, sem maiores conexões com os esforços da Administração municipal para a gradual retomada das atividades regulares de suas unidades de ensino.

141. Com isso, a fiscalização sobre o planejamento e sobre a consecução dos atos preparatórios da unidade jurisdicionada para o retorno às atividades pedagógicas presenciais – compreendendo, inclusive, a realização e os resultados das atividades não presenciais como um de seus elementos – teria continuidade no curso de outros processos, já instaurados ou a serem autuados nesta Corte de Contas.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

item V repetiu o comando para monitoramento, estendendo-o às determinações e recomendações constantes das decisões dos processos de n. 1055/20 e 2584/20.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

142. Ante todo o exposto, a título de encaminhamento, propõe-se ao nobre Relator a adoção das seguintes medidas:

I – Promover a delimitação do objeto destes autos, restringindo-o ao acompanhamento das providências tomadas pela Administração municipal para garantir a continuidade da política de alimentação escolar, consubstanciada na ação de distribuição de kits de alimentação escolar às famílias dos alunos matriculados na rede pública municipal de ensino;

II – Determinar à Secretária Municipal da Educação de Porto Velho, senhora **Gláucia Lopes Negreiros** (CPF n. 714.997.092-34), ou quem suas vezes fizer, que, no prazo de **15 (quinze) dias** a contar da notificação, apresente nestes autos um **relatório consolidado** das informações e dados sobre a execução da ação governamental de distribuição de kits de alimentação aos responsáveis pelos alunos matriculados na rede pública municipal de ensino, devendo este relatório:

- a) incluir a apresentação dos **indicadores de atingimento de metas** e dos **resultados obtidos** com a ação;
- b) nele constar a **ciência expressa** do Conselho de Alimentação Escolar de Porto Velho;
- c) ser remetido à Controladoria Geral do Município de Porto Velho;

III – Reiterar a determinação feita à Controladora Geral do Município, senhora **Patrícia Damico do Nascimento Cruz** (CPF n. 747.265.369-15), ou quem suas vezes fizer, no item III da DM 0104/2020/GCFCS/TCE-RO, para que, sob pena de multa, promova o acompanhamento/monitoramento da distribuição dos kits de alimentação escolar aos responsáveis pelos alunos matriculados na rede pública municipal de ensino, apresentando nestes autos, no prazo de **30 (trinta) dias** após o recebimento do relatório de consolidação a ser elaborado pela SEMED/PVh, um **relatório de fiscalização**, incluindo a avaliação quanto à eficácia, eficiência e efetividade dessa ação governamental, servindo-se, para isso, das informações e dados a serem reunidos no aludido relatório consolidado;

IV – Por fim, após os trâmites necessários, **retornar os presentes autos à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE**, visando à continuidade da análise técnica pela CECEX 9, a fim de exaurir aquilo que se pretende por meio do presente acompanhamento.

Porto Velho, 31 de março de 2021.

João Marcos de Araújo Braga Júnior
Auditor de Controle Externo
Matrícula 536



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9

SUPERVISIONADO:
Bruno Botelho Piana
Auditor de Controle Externo
Matrícula 504
Coordenador

Em, 6 de Abril de 2021



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

BRUNO BOTELHO PIANA
Mat. 504
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 9

Em, 1 de Abril de 2021



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

JOAO MARCOS DE ARAUJO BRAGA
JUNIOR
Mat. 536
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO