



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

PROCESSO:	01055/20
UNIDADE JURISDICIONADA:	Secretaria de Estado da Saúde – SESAU
INTERESSADOS:	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – seccional de Rondônia – UNDIME/RO; União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – seccional de Rondônia – UNCME/RO.
CATEGORIA:	Procedimento Apuratório Preliminar
ASSUNTO:	Possíveis irregularidades relacionadas às ações do poder público destinadas à mitigação do impacto da pandemia de COVID-19 na política pública educacional.
RESPONSÁVEL:	Marcos José Rocha dos Santos , Governador do Estado de Rondônia – CPF n. 001.231.857-42; Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu , Secretário de Estado da Educação – CPF n. 080.193.712-49.
RELATOR:	Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de procedimento apuratório preliminar instaurado a partir do expediente (doc. 0197152) encaminhado a este Tribunal de Contas pelo Presidente da seccional rondoniense da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME/RO, senhor Vilson Sena de Macedo, noticiando a preocupação da entidade com as medidas excepcionais que, diante do isolamento e conseqüente suspensão das aulas impostos em face da pandemia de COVID-19, hão de ser tomadas para mitigar os efeitos negativos dessas restrições sobre o processo de ensino-aprendizagem direcionado aos alunos da educação básica.

O expediente consiste em Nota Conjunta assinada pelo noticiante, como presidente da entidade, e pela coordenadora da divisão rondoniense da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME/RO, senhora Ana Lúcia Dias Carneiro, representando manifestação de ambas as instituições.

Em seu arrazoado, a Nota enumera um conjunto de “considerandos” acerca das implicações possivelmente decorrentes de um eventual retorno às atividades escolares presenciais, em um cenário de contágio pelo coronavírus e, diante disso, formula três solicitações, a saber:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

i – a manutenção da suspensão das atividades escolares presenciais em todo o Estado por tempo indeterminado, ou até que seja possível o seu retorno em condições seguras;

ii – o fortalecimento do regime de colaboração no Estado, visando o alinhamento e diálogo na tomada de decisões;

iii – a mobilização junto aos prefeitos de todos os municípios de Rondônia para a manutenção da suspensão das atividades escolares presenciais.

Na sequência, observando a necessidade de reorganização do calendário escolar das instituições de ensino, em face da referida suspensão, e a premência da adoção de providências pelas administrações estadual e municipais para reduzir o impacto de semelhante interrupção nas atividades escolares, as entidades em comento apresentam uma série de razões para justificar seu posicionamento desfavorável à implementação da modalidade de ensino à distância (EaD) como forma de reposição de dias letivos, a seguir sintetizadas:

i – a ausência de normatização para a implantação dessa modalidade na etapa da Educação Infantil;

ii – os limites estabelecidos no art. 9.º do Decreto Federal n. 9.057/17 para o uso dessa modalidade na etapa do Ensino Fundamental;

iii – a ausência de estrutura tecnológica nos municípios rondonienses para a correta implantação dessa modalidade;

iv – a falta de acesso de muitos alunos às tecnologias de informação e comunicação que viabilizem a participação nessa modalidade;

v – a falta de formação adequada dos profissionais da educação para o uso da modalidade à distância;

vi – a exigência de autonomia dos estudantes para o uso da modalidade – inexistente nas crianças e adolescentes, em função de sua idade –, tornando inadequada a escolha e prejudicando a qualidade de sua aprendizagem;

vii – a adequação do uso da modalidade EaD para fins de suplementação, e não como substitutivo às atividades escolares presenciais.

Assim arguindo, a Nota Conjunta se antecipa ao movimento da Administração Pública quanto a esses assuntos, cujas ações, a depender do teor e da forma como implementadas, poderão exorbitar os limites jurídico-normativos e prejudicar o sobredito processo de ensino-aprendizagem, destoando dos princípios e das regras incidentes sobre a política educacional.

A Nota Conjunta foi encaminhada à Presidência desta Corte, ensejando a autuação de processo administrativo na plataforma SEI sob o n. 002478/2020. No bojo desses autos eletrônicos, foi proferido o Despacho GABPRES 0199503, no qual o Excelentíssimo Senhor Presidente, Conselheiro Paulo Curi Neto, dada a pertinência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

temática, instou a Comissão incumbida de elaborar o Programa de Controle Externo da Educação (conforme Portaria n. 153/2020 – doc. 0178248) para manifestação quanto ao teor da documentação.

A mencionada Comissão produziu a Informação de n. 32 (doc. 0200659), em que, considerando os pleitos diretamente formulados na Nota e a notícia de possíveis irregularidades a decorrer das medidas administrativas em vias de adoção pelos gestores estadual e municipais, tornando necessária a fiscalização deste órgão de controle externo, opinou no sentido de encaminhar a documentação à Divisão de Protocolo e Documentação – DDP para autuação como Procedimento Apuratório Preliminar – PAP, e posterior remessa do feito à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE, para exame de admissibilidade e seletividade, nos termos do art. 78-A do Regimento Interno, c/c. o art. 5.º e ss. da Resolução n. 291/2019.

Concomitantemente, conforme consta do processo SEI n. 002690/2020, por solicitação da Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9, deferida pelo Presidente desta Corte, no Despacho GABPRES 0200878, foi editada a Portaria n. 264, de 22 de abril de 2020 (doc. 0201743),¹ designando uma equipe de fiscalização especialmente voltada ao planejamento, execução e relatório das ações de controle destinadas ao acompanhamento das providências tomadas pela Administração Pública para mitigar o impacto da pandemia de COVID-19 na política pública educacional em Rondônia.

Em vista disso, por meio do Despacho GABPRES 0201307, o processo SEI n. 002478/2020, contendo a aludida Nota Conjunta, foi remetido à Secretaria Geral de Controle Externo para que fosse considerada no curso da fiscalização iniciada.

A par disso, a documentação foi autuada como procedimento apuratório preliminar sob o n. 01055/20 e, ato contínuo, submetida ao exame dos critérios de admissibilidade e seletividade, nos termos do art. 5º da Resolução n. 291/2019.

A Assessoria Técnica da SGCE promoveu a apreciação (ID=881236) e verificou que a informação objeto dos autos preenche os requisitos de seletividade, remetendo-os então à CECEX 9 para que esta unidade proceda à análise técnica do feito como Fiscalização de Atos e Contratos.

2. ANÁLISE TÉCNICA

2.1. Da manutenção da suspensão das atividades escolares

2.2.1. O pacto federativo e a coordenação das políticas públicas da saúde e da educação

A preocupação externada pelos dirigentes da UNDIME/RO e da UNCME/RO no concernente à eventual retomada das atividades escolares presenciais em todo o Estado

¹ Publicada na edição de n. 2095 do Diário Oficial eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, a 23.04.2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

ostenta fundadas razões, em vista dos últimos movimentos feitos pelo Poder Executivo estadual, e mesmo pelos prefeitos de alguns municípios, a exemplo da capital.

Recorde-se, quanto a isso, que o Decreto Estadual n. 24.871, de 16 de março de 2020, no seu art. 5.º, determinou a suspensão das aulas, antecipando os quinze dias corridos de recesso/férias de julho para a rede pública, contados a partir de 17 de março. Tal determinação se manteve com o Decreto n. 24.887, de 20 de março (art. 8.º), e em ambos os regulamentos se previu a possibilidade de prorrogação do prazo por iguais períodos. Já com o Decreto n. 24.919, de 05 de abril, estipulou-se o prazo de trinta dias, mas a contar do mesmo marco inicial de 17 de março – funcionando, assim, como uma prorrogação –, facultando-se igualmente a extensão do prazo conforme a necessidade. Confira-se:

Art. 9º Ficam suspensas pelo prazo de 30 (trinta) dias, a contar de 17 de março de 2020, podendo ser alterado o período conforme necessidade, as atividades educacionais em todas as instituições das redes de ensino pública e privada.

§ 1º A suspensão das aulas na rede de ensino pública do Estado de Rondônia, deverá ser compreendida como recesso/férias escolares do mês de julho e terá início a contar do dia 17 de março de 2020.

§ 2º O recesso/férias escolares terá duração máxima de 15 (quinze) dias corridos, independente do quantitativo de dias de recesso constante no calendário escolar da unidade de ensino.

§ 3º As unidades escolares da rede privada de ensino Estadual poderão adotar a antecipação do recesso/férias prevista neste Decreto ou determinar a suspensão das aulas pelo período determinado, a critério de cada unidade.

§ 4º Os calendários escolares e calendários acadêmicos, deverão respeitar a legislação vigente conforme as instituições reguladoras.

§ 5º As Instituições de Ensino poderão fazer uso de meios e tecnologias de informação e comunicação para a oferta de aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia, nos termos da Portaria nº 343, de 17 de março de 2020, do Ministério da Educação, devendo o setor administrativo delas observar as restrições do art. 5º.

Todavia, o Decreto Estadual, de n. 24.961, de 17 de abril de 2020, que alterou e revogou dispositivos do Decreto n. 24.919, conferiu nova redação ao *caput* do art. 9.º supratranscrito, que passou a vigorar com o seguinte teor:

Art. 9º Ficam suspensas, até 25 de abril de 2020, as atividades educacionais em todas as instituições das redes de ensino pública e privada, podendo este prazo se estender caso haja autorização expressa do Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública - COE-nCoV, conforme redação do § 3º do art. 4º da Portaria nº 356, de 11 de março de 2020 do Ministério da Saúde.

Destarte, com efeitos retroativos a contar de 16 de abril de 2020, na esteira da definição do mesmo prazo de dez dias para a vigência das demais medidas restritivas contidas no art. 3.º do decreto anterior (sujeito a semelhante alteração pelo novo decreto, no *caput*), o novo ato normativo estadual estabeleceu uma data para o fim da suspensão das aulas presenciais. E, conquanto tenha previsto a possibilidade de extensão do prazo, o dispositivo supra enfatizou a necessidade de “autorização expressa” do Centro de Operações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

de Emergência em Saúde Pública – COE-nCoV, apontado como mecanismo nacional da gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional, em Portaria do Ministro da Saúde.²

Por derradeiro, o mais recente decreto estadual, de n. 24.979, de 26 de abril de 2020, incluindo em seus “considerandos” que COE-nCoV “não se opôs pela prorrogação da quarentena estadual”, ao revogar o Decreto n. 24.919/20, estabeleceu novo regramento para as atividades educacionais, em seu art. 4.º, estendendo a suspensão até 17 de maio, na rede estadual, mas autorizando as redes municipais a retomar as atividades a partir de 04 de maio (destacou-se):

Art. 4º Ficam suspensas até o dia 17 de maio de 2020, as atividades educacionais presenciais na rede estadual de ensino Público, assim como em todas as instituições da rede privada de ensino.

§ 1º Compete a cada município, em todos os níveis de ensino, regulamentar o funcionamento e as atividades educacionais em seu sistema municipal de educação.

§ 2º **Os municípios poderão optar pelo retorno das atividades educacionais a partir de 04 de maio de 2020**, observando as recomendações do Ministério da Saúde, os protocolos clínicos do Coronavírus - COVID-19 e as diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de contingência para Infecção Humana do Coronavírus - COVID-19.

§ 3º As instituições de ensino poderão fazer uso de meios e tecnologias de informação e comunicação para a oferta de aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia, nos termos da Portaria nº 343, de 17 de março de 2020, do Ministério da Educação.

§ 4º A suspensão das aulas na rede de ensino pública do Estado de Rondônia, deverá ser compreendida como recesso/férias escolares a ser definido pela Secretaria de Estado da Educação - SEDUC.

§ 5º Os ajustes necessários para o cumprimento do calendário escolar serão estabelecidos pela SEDUC, após o retorno das aulas.

Como visto, com o suceder dos atos regulamentares, e a despeito das modificações entre um e outro, mesmo em face do esmaecimento da rigidez do isolamento social anteriormente instituído com o primeiro decreto (com a permissão de funcionamento de um rol bem maior de atividades a partir do Decreto n. 24.919/20), as atividades educacionais que exigem a frequência às escolas (e, conseqüentemente, a interação entre seus frequentadores) permaneceram suspensas, renovando-se em mais alguns dias a paralisação.

De modo semelhante, uma evolução nos decretos municipais expedidos pelo chefe do Poder Executivo de Porto Velho demonstra, inicialmente, que houve a suspensão das atividades educacionais por quinze dias, com antecipação do recesso/férias escolares do mês de julho, a contar de 18 de março, nos termos do art. 8.º do Decreto Municipal n. 16.612, de 23 de março de 2020. Já o Decreto n. 16.620, de 05 de abril de 2020, estendeu o prazo de

² Nos termos do art. 2.º da Portaria n. 188, de 3 de fevereiro de 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

suspensão para trinta dias, retroagindo a contagem para o dia 17 de março, nos mesmos moldes do normativo estadual então vigente. Entretanto, o derradeiro Decreto Municipal de n. 16.629, de 15 de abril de 2020, muito embora não definindo uma data de retorno às atividades educacionais, estipulou uma previsão, na dicção do seu art. 8.º, *in verbis* (em destaque):

Art. 8º Fica previsto o retorno dos encontros presenciais de entidades religiosas, **Estabelecimentos de Ensino**, Academias de Ginástica, Bares e outros estabelecimentos **para o mês de maio do presente ano**, sendo esses retornos autorizados em Ato Legal próprio.

A sensível mudança no posicionamento dos chefes do Poder Executivo do Estado de Rondônia e do Município de Porto Velho decerto está relacionada à evolução dos acontecimentos, tanto em nível local como nacional, no tocante às respostas dadas pelas diferentes unidades federativas no combate à pandemia, nas três esferas político-administrativas, e ao seu entrechoque, mediado pelo sistema de freios e contrapesos que caracteriza a organização dos poderes da República.

O notório conflito entre o governo federal e algumas gestões estaduais e municipais representativas de boa parcela do território brasileiro, somado às publicizadas divergências entre a Presidência da República e o Ministério da Saúde,³ instaurou um clima de desconfiança e desarticulação que afetou tanto a convivência harmônica entre os poderes quanto a sintonia entre as unidades federativas, em um momento de crise no qual tais características são vitais para a garantia do interesse público e a prevenção de maiores danos à população e ao erário.

O desacerto, por evidente, levou à judicialização, trazendo ainda mais complexidade à situação. No Supremo Tribunal Federal, foram movidas a Ação Direta e Inconstitucionalidade de n. 6341 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de n. 672.

A primeira ação, proposta em março por partido político com representação no Congresso Nacional, questionou a constitucionalidade da Medida Provisória n. 926, de 20 de março de 2020, que promoveu alterações na Lei Federal n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, editada para normatizar as medidas de enfrentamento à emergência de saúde pública causada pelo COVID-19; por arrastamento, arguiu também a inconstitucionalidade do Decreto Federal n. 10.282/20, no qual foram definidos os chamados serviços públicos e atividades essenciais que estariam ao resguardo de restrições.

O fundamento para esta ação se assenta na competência comum que a Constituição distribui aos entes federativos para, de modo descentralizado, cuidarem da saúde, incluindo a execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica (arts. 23,

³ Cf. e.g.: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-25/opiniao-conflito-competencia-tempo-pandemia>; <https://jc.ne10.uol.com.br/politica/2020/03/5603818-coronavirus---veja-quais-as-competencias-da-uniao--estados-e-municipios-no-combate-a-pandemia.html>; <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/15/mandetta-reconhece-divergencia-com-bolsonaro-e-admite-sair-saiba-o-que-disse-o-ministro.ghtml>; <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/bolsonaro-e-mandetta-expoem-divergencias-sobre-remedio-contra-coronavirus.shtml>. Acesso em 21abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

inciso II, c/c. art. 198, inciso I e art. 200, inciso II, todos da CF/88). Competência esta que, tendo sido indevidamente invadida pela União, conforme defendido na peça exordial, com as modificações feitas na lei de combate ao COVID-19, ofenderia ao princípio da predominância do interesse, prejudicando a autonomia das demais unidades da federação.

A ação teve pedido liminar parcialmente deferido por decisão monocrática do Ministro Marco Aurélio Mello, a 24.03.2020, apenas para “tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente”, assentando-se que a nova redação trazida com a medida provisória em testilha “não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios”. Esta decisão, foi, posteriormente, referendada pelo Plenário da Corte Constitucional, a 15.04.2020, acrescida de interpretação conforme à Constituição conferida ao § 9.º do art. 3.º da Lei n. 13.979/20, “a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais.”⁴

A ADPF 672, a seu turno, interposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, apontou a violação de preceitos fundamentais atinentes ao princípio federativo, à vida, e à saúde (art. 1.º, *caput*, art. 5.º, *caput*, art. 6.º, *caput*, e art. 196, todos da CF/88), mediante atos contrários do governo federal às políticas de isolamento social adotadas pelos Estados e Municípios, bem como em discordância às recomendações da Organização Mundial da Saúde e do próprio Ministério da Saúde. Diante disso, a OAB formulou, dentre outros pedidos, em sede liminar, que o Presidente da República se abstivesse de praticar tais atos.

Em consonância com a medida cautelar antes citada, os pedidos liminarmente feitos nesta ação de controle concentrado foram parcialmente deferidos pelo Ministro Alexandre de Moraes, em decisão monocrática exarada a 09.04.2020, para que, baseado no federalismo e considerando as competências dispostas no art. 23, inciso II, no art. 24, inciso XII, e no art. 30, inciso II, todos da Carta Política, bem como a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198), fosse assegurado o respeito às determinações de governadores e prefeitos relativamente ao “ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração”, preservando sua autoridade “para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras”.

Ao fundamentar o *decisum*, o Ministro relator é expresso (destacou-se):

[...]

Dessa maneira, **não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas** como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena,

⁴ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em 22abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, **entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS** (Organização Mundial de Saúde) e **vários estudos técnicos científicos**, como por exemplo, os estudos realizados pelo *Imperial College of London*, a partir de modelos matemáticos (*The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression*, vários autores; *Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand*, vários autores).⁵

A inclinação da Corte Suprema para assegurar a legitimidade dos decretos estaduais e municipais concernentes à pandemia acarretou a edição de novos atos normativos pelo país afora. Contudo, esses novos decretos foram direcionados em sentido contrário à “adoção ou manutenção de medidas restritivas”, como se orientavam os decretos que ensejaram a reação legislativa do Poder Executivo federal, através da edição da medida provisória objurgada. É dizer, a explícita **garantia da autonomia dos entes federativos para concretizar as medidas restritivas** de prevenção ao contágio pelo COVID-19, **assegurada pelas decisões do STF, ensejou a edição de decretos voltados à flexibilização de tais restrições**, ocasionando, inclusive, um descompasso entre as instâncias estadual e municipal, relativamente aos contornos e prazos dessas limitações.

Sob essa perspectiva é que se há de compreender as diversas exceções listadas na alínea “d” do inciso I do art. 3.º, bem como o teor do *caput* do art. 10, ambos do supracitado Decreto Estadual n. 24.919/20, em sua redação original (destacou-se):

Art. 3º Ficam estabelecidas pelo prazo de 30 (trinta) dias, a contar do dia 20 de março, em todo o território do Estado de Rondônia, diante das evidências científicas e análises sobre as informações estratégicas em saúde, podendo ser prorrogado, conforme Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 e Portaria nº 356, de 11 de março de 2020, do Ministério da Saúde, as seguintes medidas:

I - a proibição:

[...]

d) das atividades e dos serviços privados não essenciais e o funcionamento de galerias de lojas e comércios, shopping centers, centros comerciais, **à exceção dos itens abaixo**, desde que observado as obrigações dispostas no art. 5º deste Decreto:

1. açougues, panificadoras, supermercados, atacadistas, distribuidoras;
2. lotéricas e caixas eletrônicas;
3. serviços funerários;
4. clínicas de atendimento na área da saúde, clínicas odontológicas, laboratórios de análises clínicas e farmácias;
5. consultórios veterinários, comércio de produtos agropecuários e pet shops;
6. postos de combustíveis;
7. indústrias;

⁵ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>. Acesso em 22abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

8. obras e serviços de engenharia e lojas de materiais de construções;
9. oficinas mecânicas, autopeças e serviços de manutenção;
10. hotéis e hospedarias;
11. escritórios de contabilidade, advocacia e cartórios;
12. restaurantes à margem das rodovias; e
13. outras atividades definidas pelos municípios na forma do art. 10, desde que não localizadas em galerias, centros comerciais e shopping center.

[...]

Art. 10 Este Decreto, por tratar de norma relativa ao direito à saúde prevista no inciso XII do art. 24 da Constituição Federal, vincula os municípios, que somente poderão estabelecer medidas diversas mediante fundamentação técnica específica e observados os protocolos clínicos do Coronavírus - COVID-19 e as diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Contingência para Infecção Humana do novo Coronavírus - COVID-19.

[...]

O § 1.º do mesmo art. 10, por sua vez, “autorizava” os municípios rondonienses a dispor – a partir de 12 de abril e “desde que não haja elevação significativa dos casos confirmados de COVID-19” – sobre o funcionamento de uma série de atividades econômicas, especificadas nos incisos I a IX, e mesmo de “outras atividades econômicas com baixo fluxo de pessoas e prestadas sem contato físico e sem utilização de instrumentos, utensílios e equipamentos comuns entre vários usuários”, conforme o inciso X.

O decreto estadual em comento foi objeto da ação civil pública de n. 7015132-88.2020.8.22.0001,⁶ de autoria do Ministério Público estadual, em que foi requerida tutela de urgência para que o governo estadual mantivesse a determinação de isolamento social, impedindo a flexibilização da proibição de funcionamento das referidas atividades econômicas, bem como a adoção de providências para a disponibilização de recursos materiais de exame da população e de proteção dos profissionais que a atendem, além da estruturação e coordenação das redes de saúde de baixa, média e alta complexidade.

Em decisão liminar da Juíza Titular da 1.ª Vara da Fazenda Pública, prolatada a 14.04.2020, foi acolhido em parte o pedido de tutela de urgência, para o fim de suspender a eficácia dos incisos III, IV, V, VII, IX e X do § 1.º do mencionado decreto. Compreendeu o juízo terem exorbitado da razoabilidade essas permissões excepcionais, excedendo-se o Poder Executivo estadual na discricionariedade própria com que, dentro do quadro estabelecido pela norma geral federal quanto a “serviços e atividades essenciais”, podia especificar quais serviços e atividades poderiam ser retomadas.

No mesmo diapasão, o Decreto Municipal n. 16.629/20 foi alvo de ação civil pública movida pela Defensoria Pública de Rondônia, autuada sob o n. 7016000-66.2020.8.22.0001, na qual este órgão essencial à justiça buscou impedir a autorização para

⁶ Disponível em:

<https://pjepeg.tjro.jus.br/consulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=e4d52e3caebbc3107740f9b72bba963821983bbb885681ec>. Acesso em 25abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

a abertura de várias atividades consideradas não essenciais, em 16 de abril, e de todas as demais em 20.04.2020, “sem apresentar fundamentação técnica específica e ignorando os protocolos clínicos do COVID-19”, como exigia a versão original do art. 10 do decreto estadual, acima transcrito. A própria petição inicial já levava em conta, inclusive, a tutela de urgência concedida contra o Decreto Estadual n. 24.919/20, apontando violação de ordem judicial pelo ato normativo municipal então combatido.

O Juiz plantonista, ao decidir liminarmente o pleito, na madrugada de 16.04.2020, houve por bem conceder em parte a tutela requerida para suspender a eficácia do decreto municipal naquilo que conflitasse com o decreto estadual.⁷

Entretanto, com a sobrevinda do novo Decreto Estadual, de n. 24.961, todo o § 1.º do art. 10 do Decreto n. 24.919 foi revogado, além de terem sido alterados outros dispositivos, como o *caput* do aludido art. 3.º e o *caput* do mesmo art. 10 (a exemplo do art. 9.º, já copiado linhas acima). *In litteris* (destacou-se):

Art. 3º Ficam estabelecidas até 25 de abril de 2020, podendo este prazo se estender **caso haja autorização expressa do Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública - COE-nCoV**, conforme redação do § 3º do art. 4º da Portaria nº 356, de 11 de março de 2020 do Ministério da Saúde, as seguintes medidas:

[...]

Art. 10 [A]Os Municípios do Estado de Rondônia, no uso da prerrogativa constitucional prevista no inciso II do art. 23, inciso I do art. 30, inciso I do art. 198 e inciso II do art. 200 da Constituição Federal de 1988, observada[s] as recomendações do Ministério da Saúde, os protocolos clínicos do Coronavírus - COVID19 e as diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Contingência para Infecção Humana do novo Coronavírus - COVID-19, **competete regulamentar o funcionamento e a permanência das atividades de âmbito local.**

Essa modificação eliminou o dito descompasso entre as esferas estadual e municipal, franqueando a concessão de efeito suspensivo ao recurso de agravo interposto pelo Município de Porto Velho em face da decisão liminar proferida contra o decreto municipal, em decisão do Desembargador relator do agravo prolatada a 22.04.2020.⁸ Não sem apontar para a limitação da interferência do Poder Judiciário nessa seara, destacando a autonomia do Poder Executivo municipal, a nova decisão ressalta a responsabilidade do ente federativo (e dos gestores) quanto às medidas adotadas (em destaque):

[...]

É certo que, **com base na solidariedade entre os entes estatais no trato de questões de saúde pública** prevista na Constituição Federal (artigos 6º, 196, 198 inciso II), **também cabe ao município agravante a total responsabilidade**

⁷ Disponível em:

<https://pjepeg.tjro.jus.br/consulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=f0e07874d98415fa7740f9b72bba963821983bbb885681ec>. Acesso em 25abr2020.

⁸ Trata-se do agravo de instrumento de n. 0802220-51.2020.8.22.0000. Disponível em:

<https://pjesg.tjro.jus.br/Processo/ConsultaProcesso/Detalhe/listProcessoCompletoAdvogado.seam?id=173407&ca=b6e91ecce7b32f443037de99d512af03f8b496ee10665a29afd4a2cbd194722c8e8fa2aaca24b001a94dd8629b71ea1c>. Acesso em 25abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Assessoria Técnica

pelos atos estabelecidos no Decreto 16.629/2020 no que condiz com a fiscalização e atendimento à saúde, conforme disposto em sua própria petição, quando atesta a sua competência e capacidade para tratar de assuntos de interesse local, inclusive sobre a temática de saúde pública coletiva. [...] Em que pese tal alinhamento legislativo, conforme fundamentado, corroborado pela atuação do Poder Judiciário limitada ao controle de legalidade dos atos, não podendo adentrar ao mérito administrativo do executivo, **é importante frisar que estamos vivenciando uma crise epidemiológica grave e, portanto, os municípios não podem ignorar as regras de cuidado estabelecidas pela União, Estados e Municípios**, haja vista que o sistema público de saúde vive em constante caos, não havendo, quotidianamente, leitos de UTI ou mesmo leitos comuns disponíveis para internações corriqueiras, conforme se observa dos recorrentes mandados de segurança impetrados com a finalidade de internações, realização de exames e fornecimento de medicamentos.

[...]

O Decreto Estadual n. 24.979/20, por fim, operou ligeira, porém significativa, modificação nas determinações para enfrentamento da pandemia, na medida em que manteve proibidas expressamente a realização de eventos sociais e reuniões, bem como a permanência em áreas de lazer (art. 3.º), passando a reger em dispositivo específico as atividades e serviços essenciais e não essenciais – entre atividades econômicas e mesmo religiosas – com “autorização de funcionamento”, consoante a dicção do caput do art. 7.º (destacou-se):

Seção III

Do Funcionamento dos Serviços Essenciais e Não Essenciais

Art. 7.º **As atividades essenciais** indicadas no § 1º do art. 3º do Decreto Federal nº 10.282, de 20 de março de 2020 e **os serviços e atividades relacionadas neste artigo**, enquanto perdurar o Estado de Calamidade Pública em Rondônia, **poderão funcionar** desde que observadas as obrigações dispostas no art. 9º deste Decreto.

I - fica autorizado o funcionamento das seguintes atividades comerciais:

a) açougues, panificadoras, supermercados, atacadistas, distribuidoras e lojas de produtos naturais;

[...]

II - atividades religiosas de qualquer culto, que deverão ser realizadas, preferencialmente, por meio de aconselhamento individual, a fim de evitar aglomerações, recomendando-se a adoção de meios virtuais nos casos de reuniões coletivas, devendo ser observadas, a partir de 02 de maio de 2020, além das disposições do art. 9, as seguintes condições para atividades presenciais:

[...]

Além disso, o art. 8.º do novo decreto estadual, mais uma vez reconhecendo a competência dos Municípios rondonienses para regulamentar os serviços não previstos no art. 7.º, estipula a data de 04 de maio, a partir da qual os entes municipais deverão realizar o seu regramento (em destaque):

CAPÍTULO II



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Assessoria Técnica

DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS

Art. 8º [A]Os **Municípios do Estado de Rondônia**, no uso da prerrogativa constitucional prevista no inciso II do art. 23, inciso I do art. 30, inciso I do art. 198 e inciso II do art. 200, todos da Constituição Federal de 1988, observadas as recomendações do Ministério da Saúde, os protocolos clínicos do Coronavírus - COVID-19 e as diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Contingência para Infecção Humana do novo Coronavírus - COVID-19, **competem regulamentar o funcionamento e a permanência das demais atividades e serviços não relacionados no art. 7º no âmbito dos respectivos territórios.**

Parágrafo único. O funcionamento de cinemas, teatros, bares, clubes, academias, banhos/balneários, casas de shows, boates, galerias de lojas, shopping centers, centros comerciais e outras **atividades e serviços privados não essenciais não relacionados no art. 7º deverão aguardar regulamentação dos Municípios a ser realizado após 04 de maio de 2020.**

Em vista de todo esse evoluir, e a fim de que a sucessão de decisões judiciais e suas reações legislativas e executivas não se constitua em maior ameaça à ordem jurídico-normativa e à sociedade, importa que a “jurisprudência da crise”⁹ que ora se constrói no decorrer dos acontecimentos seja entendida em seus devidos limites: numa postura prudencial do Poder Judiciário que, circunscrita aos seus próprios termos e ao contexto específico de sua adoção, não sirva de base a subseqüentes violações aos bens jurídicos em jogo – entre os quais, a saúde e a educação.

Assim é que deve ser sopesada a defesa da autonomia dos entes federativos, feita pela Corte Suprema e reverberada nas demais instâncias judiciais. Alicerçada nos artigos 23 e 24 da Carta da República, como já explicitado supra, seu intuito fora o de garantir que os gestores estaduais e municipais, na busca do melhor interesse de suas respectivas esferas político-administrativas, adotassem as medidas de combate à pandemia dispostas em lei de caráter nacional com o rigor necessário, evitando ingerências do governo federal.

Neste particular, vale lembrar que o art. 24 veicula uma competência **legislativa**, de natureza concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, atribuindo àquela o poder-dever de editar **normas gerais**, e a estes o poder-dever de **suplementar** tais normas, sem prejuízo do exercício pleno da legislação, na ausência de normas federais que regulem a matéria (art. 24, *caput* e §§ 1.º, 2.º e 3.º). Aos municípios, por sua vez, cumpriria **legislar** em assuntos de **interesse local**, bem como **suplementar** a legislação federal e a estadual, **no que couber** (art. 30, inciso I e II). Nem mesmo o exercício da competência legislativa da

⁹ Expressão conhecida a partir da atuação do Tribunal Constitucional Português em face de medidas de austeridade fiscal um cenário de crise econômica. O jurista Alexandre Sousa Pinheiro fornece uma compreensão acerca da expressão: *Entendemos que a ‘jurisprudência da crise’ traduz um ‘processo negocial’ entre a interpretação normativa da Constituição e a necessidade de ceder perante as ‘exigências das circunstâncias’.* O TC [Tribunal Constitucional] *socorreu-se da ‘prosseção do interesse público’ dentro de uma ordem ‘transitória’ e ‘excepcional’ para decidir no sentido da não inconstitucionalidade de medidas legislativas que conheceriam outro desfecho não fora o tempo de ‘crise’.* A utilização banal e repetitiva, amíu de sem fundamentação abundante, do “interesse público” serviu de base a uma seqüência de decisões do TC em manifesta cedência da normatividade – tal como vinha sendo interpretada – à verdade do mundo. PINHEIRO, A. S. A jurisprudência da crise: Tribunal Constitucional português (2011-2013). **Observatório da Jurisdição Constitucional**. Ano 7, no. 1, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/961/641>. Acesso em 24abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

União, portanto, poderia subverter essa distribuição constitucionalmente delineada, sob pena de ruptura do pacto federativo – razão pela qual a MP 926 (ato com força de lei) há de ser interpretada em observância à atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da CF/88, como decidido pelo Supremo.

De sua parte, os decretos, como expressão da competência comum, enquanto atos infralegais destinados à veiculação de **ordem administrativa** para a adoção das medidas contidas na Lei n. 13.979/20, nos respectivos âmbitos de competência cada ente subnacional, não teriam o condão de inovar o ordenamento jurídico, sobretudo criando normas que fossem dotadas de suficiente abstração e generalidade para vincular os demais entes políticos.

E mesmo que o decreto se destine à regulamentação do diploma legal nacional, inovando dentro do permitido pela lei, como a prover as “disposições operacionais uniformizadoras” ao seu fiel cumprimento,¹⁰ tal como o emanado pelo chefe do Poder Executivo federal para definir os serviços e atividades essenciais não passíveis de interrupção, é mister que suas disposições não sejam minudentes e exclusivas a ponto de esvaziar os regramentos regionais e locais, atendo-se às noções gerais para que seus acessórios desdobramentos normativos possam alcançar a todas as unidades federativas.¹¹

Dito isso, é oportuno destacar que **as atividades educacionais não são listadas como “essenciais”, nos termos do Decreto Federal n. 10.282/20**. É dizer, tais atividades não constam como aquelas tidas por indispensáveis ao atendimento de necessidades inadiáveis; atividades cuja interrupção coloca “em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população”.

Disso não se depreende, por óbvio, a negação do caráter essencial da educação como bem jurídico integrante (e propiciador) da dignidade da pessoa humana, e direito fundamental. Nem se minimizam os efeitos deletérios que a paralisação das atividades educacionais ocasionará na sociedade, no Brasil e no mundo. Direitos sociais fundamentais da maior relevância que são, tanto a saúde quanto a educação requerem uma prestação positiva do poder público, no máximo possível para sua concretização, e exigem uma ponderação, em casos de eventual colisão, que busque harmonizar-lhes a coexistência, facultando um grau ótimo de efetivação, dada sua equivalência e interdependência.¹²

Referida ponderação, como é sabido, não se faz abstratamente. A detida compreensão da situação concreta, pois, é o que permite a estrita proporcionalidade no

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 296.

¹¹ Malgrado a polêmica envolvendo o tema da expansibilidade dos decretos federais, o art. 2.º Decreto n. 10.282, de 20 de março de 2020, editado para regulamentar a própria Lei n. 13.979/20, enuncia: *Art. 2º Este Decreto aplica-se às pessoas jurídicas de direito público interno, federal, estadual, distrital e municipal, e aos entes privados e às pessoas naturais.*

¹² Para uma compreensão da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, cf. HERRERA FLORES, J. **A reinvenção dos direitos humanos**. Trad. por Carlos Roberto Diogo Garcia et al. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

esforço de sua concordância prática,¹³ o que termina por pesar em favor das esferas de governo mais próximas dos problemas sociais, coadunando-se com o critério da predominância do interesse.

Com efeito, **a suspensão das atividades educacionais presenciais é providência que se encontra no limiar entre esses dois bens jurídicos** e, sendo o cuidado com a saúde e o provimento dos meios de acesso à educação matérias de competência comum aos entes federativos, nos termos do art. 23, incisos II e V, da Constituição, e considerando a autonomia desses entes para a organização dos seus respectivos sistemas de ensino, consoante o art. 211 da CF/88, c/c. art. 8.º da Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases), entrevê-se um espaço de atuação, quer no campo da saúde, quer no da educação, garantido pelo pacto federativo – o que poderia levar à conclusão quanto à impossibilidade de os entes municipais estarem jungidos a determinações de ordem material emanadas pelo Estado, ou deste às imposições da União.

Ocorre que, a despeito de se ver preservada a autonomia dos entes políticos, ambas as matérias estão sujeitas a condicionamentos previstos na Lei Maior, compreendendo explícita limitação à autoadministração e autogoverno dessas unidades federativas. O já citado art. 211 do texto constitucional estipula que as pessoas políticas organizem seus sistemas de ensino “em regime de colaboração”, de modo a garantir, em especial, a universalização do ensino obrigatório (§ 4.º). Esse comando se desdobra nos arts. 8 a 11 da LDB, sendo oportuno destacar que aos Estados cabe “elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios” (art. 10, inciso III).

O mesmo caráter de coordenação se encontra na execução das ações e serviços de saúde, organizadas em um **sistema único**, de feição regionalizada e **hierarquizada**, conforme o art. 198 da Carta Magna, dentro do qual compete à direção nacional do Sistema Único de Saúde a definição e coordenação do sistema de vigilância epidemiológica, dividindo com os Estados a coordenação das ações típicas desse sistema, e com estes e os Municípios a sua execução (art. 16, inciso III, alínea “c”, e inciso VI; art. 17, inciso IV, alínea “a”; e art. 18, inciso IV, alínea “a”, todos da Lei n. 8.080/90, chamada Lei do SUS).

A lei de combate ao COVID-19, ademais, no seu art. 3.º, enumera em rol exemplificativo as medidas passíveis de adoção para enfrentamento da emergência de saúde pública pelas autoridades, no âmbito de suas competências, destacando-se o isolamento e a quarentena (incisos I e II). O inciso I do § 5.º do mesmo artigo, não obstante, afirma que as condições e prazos adequados para essas providências dependerão de ato do Ministro da

¹³ Sobre a concordância prática, como princípio interpretativo: *Se é esperado do intérprete que extraia o máximo efeito de uma norma constitucional, esse exercício pode vir a provocar choque com idêntica pretensão de outras normas constitucionais. Devem, então, ser conciliadas as pretensões de efetividade dessas normas, mediante o estabelecimento de limites ajustados aos casos concretos em que são chamadas a incidir. Os problemas de concordância prática surgem, sobretudo, em casos de colisão de princípios, especialmente de direitos fundamentais, em que o intérprete se vê desafiado a encontrar um desfecho de harmonização máxima entre os direitos em atrito, buscando sempre que a medida de sacrifício de um deles, para uma solução justa e proporcional do caso concreto, não exceda o estritamente necessário.* Cf. MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 96.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

Saúde, e o inciso II do § 7.º, a seu turno, ressalta que os gestores locais de saúde poderão implementar tais providências “desde que autorizados pelo Ministério da Saúde”.

À luz de semelhantes preceitos, **torna-se evidente a necessidade e a imperatividade de articulação entre as esferas político-administrativas**, de modo que ações e decisões desencontradas não ameacem direitos fundamentais.

É neste ponto, todavia, que um entendimento surgido com as alterações do Decreto Estadual n. 24.919 conferidas pelo Decreto n. 24.961 – e de certo modo mantido com o Decreto n. 24.979, que os revogou – a despeito de transparecer um alinhamento com os ditames do plano federal, pode por em risco a adequada ponderação entre a saúde e a educação, merecendo algum esclarecimento. É que tanto o art. 3.º, que tratava mais genericamente das medidas adotadas para enfrentamento da crise, quanto o art. 9.º, que disciplinava especificamente a suspensão das aulas, passaram a **condicionar a possibilidade de extensão do prazo previsto** (até 25 de abril) à “**autorização expressa do Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública - COE-nCoV, conforme redação do § 3º do art. 4º da Portaria nº 356, de 11 de março de 2020 do Ministério da Saúde**”. Nos enunciados dos arts. 4.º e 7.º do Decreto n. 24.979, tal como reproduzidos linhas acima, a exigência de “autorização expressa” foi suprimida, mas o terceiro “considerando” do diploma normativo está assim redigido (em destaque):

[...]

CONSIDERANDO que o Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública - **COE-nCoV**, nos termos do § 3º do artigo 4º da Portaria nº 356, de 11 de março de 2020, do Ministério da Saúde, **não se opôs pela prorrogação da quarentena estadual; e**

[...]

Um olhar mais detido sobre a legislação especial incidente no combate à pandemia, no entanto, revela que a “**autorização do Ministério da Saúde**” para a **adoção e manutenção das medidas restritivas não se consubstancia em atos expressos e pontuais**, como a permitir que gestores locais executem cada qual das providências concretas que lhes compete tomar. Assim pensar seria, uma vez mais, esvaziar a autonomia dos entes subnacionais, eliminando a esfera de discricionariedade desses gestores que, podendo ajuizar da conveniência e oportunidade quanto àquelas providências, não podem, por outro lado, eximir-se de agir; um agir, por evidente, conformado à razoabilidade e aos ditames constitucionais e legais, nos quais se inclui a sobredita coordenação.

Quanto isso, cumpre destacar que, com arrimo nas recomendações da Organização Pan-Americana da Saúde e da Organização Mundial da Saúde – que vinham expressamente elencadas nos “considerandos” do Decreto Estadual n. 24.919/20, aliás –, a resposta do poder público à crise sanitária em curso está alicerçada na Portaria n. 188, de 03 de fevereiro de 2020, editada pelo Ministro da Saúde, que declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN)¹⁴ e estabeleceu o Centro de Operações de

¹⁴ Conforme o Decreto n. 7.616, de 17 de novembro de 2011: *Art. 2º A declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN ocorrerá em situações que demandem o emprego urgente de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV, também chamado COE-COVID19), como mecanismo nacional da gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional (arts. 1.º e 2.º). A esse Centro, conforme a portaria, compete: “I – planejar, organizar, coordenar e controlar as medidas a serem empregadas durante a ESPIN, nos termos das diretrizes fixadas pelo Ministro de Estado da Saúde;” bem como “II – articular-se com os gestores estaduais, distrital e municipais do SUS;”.

Na esteira dessa portaria, foi editada pelo Ministro da Saúde a Portaria n. 356, de 11 de março de 2020, para regulamentação e operacionalização das medidas previstas na lei de combate ao COVID-19. Neste novo ato, são destaques o art. 4.º, que explicita a **quarentena** como **ação destinada a garantir a manutenção dos serviços de saúde nos locais em que determinada** (buscando prevenir sua sobrecarga e possível colapso); o art. 5.º, com previsão expressa de responsabilização, em caso de descumprimento das medidas de isolamento e quarentena; o art. 9.º, que expressamente estipula às autoridades de saúde locais o acompanhamento das medidas de enfrentamento da crise sanitária; o art. 10, que condiciona as providências de isolamento e quarentena aos protocolos clínicos e diretrizes nacionais relacionadas ao COVID-19; e o art. 11, que aponta os documentos produzidos pelo Ministério da Saúde para atualização das informações e apoio às tomadas de decisão. Para melhor visualização, transcrevem-se os enunciados a seguir (destacou-se):

Art. 4º A medida de quarentena tem como objetivo garantir a manutenção dos serviços de saúde em local certo e determinado.

§ 1º A medida de **quarentena será determinada mediante ato administrativo formal e devidamente motivado** e deverá ser editada por Secretário de Saúde do Estado, do Município, do Distrito Federal ou Ministro de Estado da Saúde ou superiores em cada nível de gestão, publicada no Diário Oficial e amplamente divulgada pelos meios de comunicação.

§ 2º A medida de **quarentena será adotada pelo prazo de até 40 (quarenta) dias, podendo se estender pelo tempo necessário para reduzir a transmissão comunitária e garantir a manutenção dos serviços de saúde no território.**

§ 3º A **extensão do prazo da quarentena de que trata o § 2º dependerá de prévia avaliação do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV)** previsto na Portaria nº 188/GM/MS, de 3 de fevereiro de 2020.

§ 4º A **medida de quarentena não poderá ser determinada ou mantida após o encerramento da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional.**

Art. 5º O descumprimento das medidas de isolamento e quarentena previstas nesta Portaria acarretará a responsabilização, nos termos previstos em lei.

Parágrafo único. Caberá médico ou agente de vigilância epidemiológica informar à autoridade policial e Ministério Público sobre o descumprimento de que trata o caput.

[...]

medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública. [...] Art. 4º A declaração de ESPIN será efetuada pelo Poder Executivo federal, por meio de ato do Ministro de Estado da Saúde, após análise de: I - recomendação da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, nos casos de situações epidemiológicas; [...].



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

Art. 9º A autoridade de saúde local deverá, no âmbito de suas competências, acompanhar as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19) previstas no art. 3º da Lei nº 13.979, de 2020.

Art. 10. **Para a aplicação** das medidas de **isolamento e quarentena deverão ser observados os protocolos clínicos do coronavírus (COVID-19) e as diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Contingência Nacional para Infecção Humana novo Coronavírus (Convid-19)**, disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Saúde, com a finalidade de garantir a execução das medidas profiláticas e o tratamento necessário.

Art. 11. As condições para a realização das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública estão previstas no **Boletim Epidemiológico** e Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19).

Parágrafo único. **O Boletim Epidemiológico será atualizado semanalmente ou sempre que necessário** e disponibilizado no sítio eletrônico do Ministério da Saúde: <https://www.saude.gov.br/vigilancia-em-saude>.

Coadunando-se com essa legislação, o Decreto Estadual n. 24.919/20, ao alcançar os municípios rondonienses com a imposição das medidas restritivas, na redação original de seu art. 10, indicava de modo explícito, como visto, a necessidade de “fundamentação técnica específica” para a adoção de medidas diversas, e o atendimento aos protocolos clínicos e às diretrizes estampadas no Plano de Contingência Nacional elaborado pelo COE-COVID19,¹⁵ franqueando a possibilidade de os entes municipais disporem sobre o funcionamento de algumas atividades econômicas à condição de que “não haja elevação significativa dos casos confirmados de COVID-19” (*caput* e § 1.º) e à efetivação de uma série de providências preventivas de contágio, a exemplo da disponibilização de insumos e equipamentos de proteção individual, do controle de ingresso de clientes, e da limitação de circulação interna e da distância mínima entre os circulantes, entre outras (§ 2.º, incisos I a VII).

Não obstante sua alteração, com o Decreto n. 24.961/20, e sua posterior revogação, com o Decreto n. 24.979/20, a observância aos ditos protocolos, diretrizes e recomendações do Ministério da Saúde remanesce, agora contemplada no § 2.º do art. 4.º e no *caput* do art. 8.º do novo ato normativo – os quais condicionam a eventual retomada das aulas presenciais e das atividades e serviços não essenciais pelos municípios, a partir de 04 de maio, ao seu acatamento.

Esses parâmetros, todavia, não são meramente indicativos, nem defluem simplesmente do comando normativo estadual; em verdade, configuram balizas para a execução coordenada da política sanitária em todos os níveis.

De todo modo, a leitura do § 3.º do art. 4.º em conexão com os demais dispositivos da Portaria n. 356 não aponta para um bloqueio dos gestores locais, no sentido de dependerem de um comando expresso do COE-COVID19 para estender o prazo da

¹⁵ Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2020/fevereiro/13/plano-contingencia-coronavirus-COVID19.pdf>. Acesso em 25abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

quarentena. A **“prévia avaliação” do Centro de Operações, por sua própria natureza, dá-se continuamente**, no curso da crise epidemiológica, **sendo divulgada** a intervalos regulares (ou quando necessário), **por meio da publicação dos boletins** referidos no art. 11 do mesmo diploma normativo. É, pois, com atenção a essas avaliações que os gestores de todas as esferas, no exercício de suas competências, devem ajuizar dos contornos das medidas restritivas que aplicarem.

A rigor, é apenas o § 4.º do mesmo art. 4.º que impõe um limite peremptório à duração da quarentena, vinculando-o à vigência da ESPIN – porquanto, obviamente, não havendo mais emergência de saúde pública, desapareceria o motivo para a restrição. O § 2.º, por sua vez, ao indicar os objetivos dessa medida, explica que, para reduzir a transmissão comunitária e garantir o funcionamento dos serviços de saúde, **a quarentena poderá se estender pelo tempo que for necessário**.

Esclareça-se, no ensejo, que as medidas de **isolamento** e **quarentena** são diferentes entre si pelo objetivo a que se prestam, respectivamente: de separação de pessoas sintomáticas ou assintomáticas em investigação clínica ou laboratorial; e de garantia de manutenção dos serviços de saúde, nos termos dos arts. 3.º e 4.º da supracitada Portaria n. 356.¹⁶ Tais medidas constituem ações que estão inseridas nas estratégias de enfrentamento à pandemia denominadas de **Bloqueio Total (lockdown)**, **Distanciamento Social Ampliado – DSA** e **Distanciamento Social Seletivo – DDS**, por sua vez conceituadas no Boletim Epidemiológico Especial do COE-COVID19 de n. 07, de 06 de abril de 2020.¹⁷

Diz o documento (pp. 06-07) que no Bloqueio Total todas as entradas do perímetro são bloqueadas por trabalhadores de segurança, e há interrupção de qualquer atividade por um curto período de tempo. Já o distanciamento ampliado e o distanciamento seletivo se distinguem pelo fato de o primeiro não se limitar a grupos específicos, determinando a restrição de circulação de todos os setores da sociedade, ao passo que o segundo se volta à restrição de circulação de grupos de risco e de portadores de sintomas, possibilitando o retorno gradual das atividades laborais e econômicas, porém desde que presentes os elementos condicionantes mínimos de funcionamento dos serviços de saúde, entre os quais: leitos de internação, equipamentos médicos, equipamentos de proteção individual, testes laboratoriais e recursos humanos.

Vale consignar que a orientação do Boletim n. 07, emitido há cerca de vinte dias, é voltada à possibilidade de uma transição entre o DAS e o DSS, de modo que o grau de

¹⁶ Reverberando conceitos firmados no Regulamento Sanitário Internacional, cuja versão revisada se dera na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005, recepcionada pelo Decreto Legislativo n. 395, de 9 de julho de 2009, e promulgada pelo Decreto n. 10.212, de 30 de janeiro de 2020, a Lei n. 13.979/20 define tais medidas conforme segue: *Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: I - isolamento: separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus; e II - quarentena: restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus.*

¹⁷ Todas novamente definidas na edição n. 08 do mesmo Boletim. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/boletins-epidemiologicos>. Acesso em 25abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

segurança das medidas aplicadas seria diminuído. Transição esta, porém, sujeita a critérios (em destaque):

- **A partir de 13 de abril, os municípios, Distrito Federal e Estados** que implementaram medidas de Distanciamento Social Ampliado (DSA), **onde o número de casos confirmados não tenha impactado em mais de 50% da capacidade instalada existente antes da pandemia**, devem iniciar a transição para Distanciamento Social Seletivo (DSS). Os conceitos são apresentados neste boletim.
- **Os locais que apresentarem coeficiente de incidência 50% superior à estimativa nacional devem manter essas medidas até que o suprimento de equipamentos** (leitos, EPI, respiradores e testes laboratoriais) **e equipes de saúde estejam disponíveis em quantitativo suficiente**, de forma a promover, com segurança, a transição para a estratégia de distanciamento social seletivo conforme descrito na preparação e resposta segundo cada intervalo epidêmico.
- **Em todas as Unidades Federadas**, o Ministério da Saúde recomenda a adoção da estratégia de **afastamento laboral**.

Frise-se que, muito embora recomende a transição para a estratégia de distanciamento social seletivo, nas circunstâncias que especifica, a publicação semanal sustenta a recomendação pelo afastamento laboral “em todas as Unidades Federativas”. O Boletim Epidemiológico n. 08, de 09 de abril de 2020, a seu turno, destrincha as medidas de distanciamento presentes nessas estratégias, reforçando a recomendação por uma retomada gradual das atividades e serviços (p. 26, destacou-se):

[...]

A essas medidas pode ser importante associar a **suspensão de atividades em escolas e universidades**, a implantação de medidas de distanciamento social no trabalho e medidas para evitar aglomerações, como redução de capacidade instalada de restaurantes e bares, suspensão temporária de sessões de cinema, teatros, festas, cultos e missas, e eventos de massa propriamente ditos, tanto em locais fechados como abertos. Ideal que após um período de isolamento social ampliado ou bloqueio total, as medidas acima sejam implantadas em um modelo de transição a fim de evitar a passagem de uma situação mais restritiva para uma mais livre em um curto espaço de tempo.

Como se vê, em paralelo ao afastamento laboral, **é recomendação do COE-COVID19 que haja a suspensão das atividades educacionais**. Na mesma publicação, alhures (p. 31), e com esteio na literatura científica internacional, propõe-se que essa suspensão esteja submetida a reavaliação mensal.

Em adendo, ressalta-se a necessidade de que as medidas implementadas estejam atreladas à avaliação de risco do local, combinada com a capacidade instalada do sistema de saúde, atentando para a sua variação quer no tempo, quer no espaço, de maneira que, em uma mesma região, a estratégia pode ser distinta, entre municípios próximos; e na mesma região ou município, a estratégia pode mudar, seja no sentido de um recrudescimento das ações, seja no de sua flexibilização. Confira-se:

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

Mesmo em estados com número importante de casos (SP, RJ, CE, AM, DF), há municípios e/ou regiões de baixa evidência de transmissão, na qual o cenário de maior risco pode acontecer semanas ou meses à frente. Desta forma, políticas e estratégias de distanciamento social e isolamento domiciliar devem ser acionadas a partir de indicadores relacionados ao número de casos e de óbitos por COVID-19 em cada município e/ou região em equilíbrio com a capacidade do sistema de saúde em absorver as pessoas com casos leves e graves.

A mesma política restritiva em locais de nível de risco diferente não trará benefício à população dos locais de menor risco e, ainda por cima, trará o desgaste inevitável de medidas restritivas antes do momento em que as mesmas sejam efetivas para conter a transmissibilidade.

Já o Boletim de n. 11, de 17 de abril,¹⁸ ao promover uma atualização da avaliação de risco, propicia maior detalhamento da composição das medidas de distanciamento, refinando a classificação das estratégias conforme o nível de risco (tabela 05, p. 24):

NÍVEL DE RISCO	MEDIDA	AÇÃO
Risco baixo	Distanciamento Social Seletivo básico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Envolvimento de toda sociedade em medidas de higiene para redução de transmissibilidade (lavagem das mãos, uso de máscaras, limpeza de superfícies); 2. Isolamento domiciliar de sintomáticos e contatos domiciliares (exceto de serviços essenciais assintomáticos); 3. Distanciamento social para pessoas acima de 60 anos, com reavaliação mensal; 4. Distanciamento social para pessoas abaixo de 60 anos com doenças crônicas, com reavaliação mensal;
Risco moderado	Distanciamento Social Seletivo intermediário	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todas as medidas do DSS básico E 2. Suspensão de aulas em escolas e universidades, com reavaliação mensal;
Risco alto	Distanciamento Social Seletivo avançado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todas as medidas do DSS intermediário E 2. Proibição de qualquer evento de aglomeração (shows, cultos, futebol, cinema, teatro, casa noturna etc), com reavaliação mensal; 3. Distanciamento social no ambiente de trabalho - reuniões virtuais, trabalho remoto, extensão do horário para diminuir densidade de equipe no espaço físico, etc, com reavaliação mensal;
Risco muito alto	Distanciamento Social Ampliado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todas as medidas do DSS avançado E 2. Manutenção apenas de serviços essenciais com avaliação semanal
Risco extremo	Bloqueio Total (Lockdown)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apenas serviços extremamente essenciais com limite de acesso e tempo de uso E 2. Quarentena com controle de pontos de entrada e saída da região

Devendo o risco, ademais, estar associado à capacidade dos serviços de saúde de absorver a inflacionada demanda por atendimento, nas redes de baixa, média e alta complexidade, esse boletim enumera as condicionantes indispensáveis para isso, entre equipamentos (respiradores, EPIs, testes laboratoriais), recursos humanos (profissionais de saúde de diversas áreas, treinados para o atendimento a casos leves e casos graves), e leitos (de UTI e de internação), com estrutura suficiente para a fase mais aguda da epidemia.

Há, neste ponto, uma especial atenção para o índice percentual de ocupação desses leitos, como indicador para o direcionamento da estratégia de enfrentamento à crise sanitária. Como adiantado no Boletim n. 07, o preenchimento de menos de cinquenta por cento dos leitos anteriormente existentes – aliado à devida estruturação dos leitos exclusivos para o atendimento aos pacientes de COVID-19 – possibilitaria um relaxamento das medidas

¹⁸ Edição correspondente à semana epidemiológica 16 (12-18/04). Todas as edições estão disponíveis em: <https://www.saude.gov.br/boletins-epidemiologicos>. Acesso em 25abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

de restrição; em contrapartida, uma ocupação desses leitos exclusivos em mais de oitenta por cento (para além da ocupação total dos leitos originais) indicaria a necessidade de intensificar as medidas restritivas. Para ilustração, eis a imagem contida na edição de n. 11 da publicação informativa (figura 23, p. 26):



Nestes termos, forçoso é reconhecer que, para a tomada de decisão acerca das restrições previstas para o controle do contágio e a preservação da continuidade do serviço público de saúde, é imprescindível que uma avaliação das condições *in loco* se conduza, tendo em conta a progressão dos casos de infecção – sobretudo os que vêm a impactar o sistema de saúde – e o aparelhamento indispensável desse sistema. Nenhum movimento, para o enrijecimento ou para a atenuação das medidas de combate à crise sanitária, terá sustentação fática para se produzir sem que semelhante avaliação tenha lugar.

Em vista disso, **os atos normativos estadual e municipal, transcritos e estratificados supra, na medida em que caminham para o abrandamento das medidas restritivas, aparentam descolamento do cenário rondoniense** – o que ensejou, por isso mesmo, a mobilização dos órgãos de controle para a suspensão da eficácia dos dispositivos em que diversas atividades foram liberadas.

Primeiro, é de se considerar que a aquisição dos equipamentos necessários e a articulação da rede de saúde ainda não está demonstrada.¹⁹ Ante a escassez e as dificuldades

¹⁹ Está em curso, desde março, uma série de ações de fiscalização relacionadas à estruturação e à articulação do sistema de saúde em Rondônia, e.g.: processo n. 803/20, 808/20, 813/20, 907/20 e 916/20. Particularmente, este último versa sobre inspeção especial destinada a verificar aspectos de garantia de acesso à rede de saúde, níveis de serviço, suporte e cuidados aos casos graves esperados no município de Porto Velho e região, cuja concentração do atendimento se dá no Centro de Medicina Tropical de Rondônia (CEMETRON). O relatório de análise técnica (ID=876379) registra que obras de reforma da unidade de saúde estavam paralisadas; que só haviam 07 (sete) leitos de UTI, com expectativa de aumento em mais dezessete leitos, dependendo da reforma em curso e de outras melhorias na infraestrutura, além da aquisição de equipamentos e contratação de pessoal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

de realização de compras de muitos itens, e a necessidade de ampliação de leitos e contratação de profissionais, **não se pode afirmar, categoricamente, que o sistema de saúde esteja suficientemente estruturado** para lidar com a escalada de casos clínicos relacionados ao COVID-19.

Em segundo lugar, os boletins diários emitidos pela Agência Estadual de Vigilância em Saúde de Rondônia – AVEGISA denunciam que **a propagação da doença está, ainda, em curva ascendente**, prenunciando a proximidade do limite crítico da capacidade instalada do sistema de saúde, a despeito dos incipientes esforços para sua estruturação.²⁰

Em todo caso, **ainda que as informações disponíveis indicassem um caminho para o relaxamento das medidas restritivas**, com transição para uma estratégia de distanciamento menos rígida, é de se notar que **a medida de suspensão das atividades educacionais permanece necessária**. Conferindo a tabela 05 do Boletim Epidemiológico n. 11 do COE-COVID19, colacionada acima, observa-se que tal restrição se inclui entre as medidas condizentes com a estratégia de distanciamento social seletivo intermediário, relacionada ao nível de risco moderado, ou seja, abaixo de um nível de risco alto, compatível com outras medidas restritivas mantidas, tais como a de proibição de eventos públicos e festas privadas (art. 3.º, inciso II, alíneas “a” e “b” do Decreto Estadual n. 2979/20 e art. 3.º, parágrafo único, do Decreto Municipal n. 16.629/20), ainda vigentes.

Pelo teor das limitações compatíveis com esse nível de risco e sua correspondente resposta, em adendo, as quais praticamente inviabilizam a interação social, **revela-se impossível** derivar de semelhante abertura, concedida ou renunciada pelos atos normativos em testilha, a possibilidade de **retomada das atividades escolares presenciais**, porquanto calcadas justamente no desenvolvimento de práticas que requerem a proximidade, o compartilhamento de materiais, e a aglomeração de pessoas.

Ademais, **a própria natureza das atividades educacionais**, não redutível às de cunho econômico, **reclama a disposição de norma específica**,²¹ em atenção a peculiaridades típicas do segmento, as quais se adicionam ao primado da saúde física dos frequentadores (profissionais, alunos e diversos) dos estabelecimentos de ensino, podendo-se mencionar a saúde mental de pessoas em desenvolvimento e a recuperação do processo de ensino-aprendizagem. Para além da suspensão das atividades presenciais para evitar o

capacitado, e da adoção de um protocolo conjunto de atendimento, de modo a integrar as unidades básicas de saúde e as de média e alta complexidade em todo o Estado. No relatório de monitoramento n. 1 (ID=878789), consignou-se que apenas parte das determinações sugeridas no relatório inicial, e acatadas na DM-00046/20-GCVCS (ID 877056) havia sido cumprida, permanecendo descumpridas tanto a retomada das obras do CEMETRON como a implementação do protocolo conjunto.

²⁰ É bastante considerar que o Boletim n. 33, datado de 17.04.2020 (dia da expedição do Decreto n. 24.961/20), informava a confirmação de 110 casos em Rondônia, com 04 pacientes internados por COVID-19, e 03 óbitos, ao passo que o Boletim n. 40, de 25.04.2020, registrou o quantitativo de 328 casos confirmados, 22 pacientes internados por COVID-19, e 07 óbitos decorrentes da doença. Cf. <http://www.rondonia.ro.gov.br/edicao-33-boletim-diario-sobre-coronavirus-em-rondonia/>; e <http://www.rondonia.ro.gov.br/edicao-40-boletim-diario-sobre-coronavirus-em-rondonia/>. Acesso em 25abr2020.

²¹ Como, aliás, reconhecem os §§ 4.º e 5.º do art. 4.º do Decreto Estadual n. 24.979/20, anteriormente transcritos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

alastramento da doença, portanto, outras providências são indispensáveis para contenção dos prejuízos à educação, mormente no que se refere à aprendizagem dos alunos. Providências estas que se orientam para a normalização do serviço público e para a administração da defasagem educacional que inevitavelmente decorrerá, quer da epidemia em si, quer da paralisação.

Tais questões tornam exigível um **retorno planejado e gradual das atividades escolares nas unidades das redes de ensino**, que contemple uma **estratégia de acolhimento** de profissionais e alunos, e um **plano de ação voltado à recomposição dos programas de ensino**, ante os déficits de aprendizado relativos aos conteúdos programáticos de cada nível, etapa e modalidade.

Nesta dimensão, todavia, é que as disparidades de procedimento e de decisão podem ter reflexos indesejados na execução da política pública educacional, sendo imperativo que Estado e Municípios intensifiquem sua colaboração, de maneira a garantir a eficácia e eficiência das ações tomadas para enfrentamento do cenário vigente, em especial no concernente à política educacional, a fim de prevenir a evolução descontrolada do surto epidêmico e de mitigar seus efeitos nocivos à saúde da população e ao funcionamento dos serviços públicos, bem como ao processo de ensino-aprendizagem.

Neste sentido, dotam-se de inteira plausibilidade jurídica a manutenção da suspensão das atividades educacionais realizadas nas escolas das redes de ensino estadual e municipais, assim como a exigência de reforço do regime de colaboração entre as unidades federativas, a fim de absorver os impactos da crise sanitária na educação. Sem prejuízo de que os sucessivos atos normativos estaduais e municipais estipulem prazos com data definida para o período de suspensão das atividades educacionais presenciais, cumpre compreender tais prazos como intervalos cuja duração está sujeita à contínua avaliação de risco para a saúde pública, por meio do monitoramento da situação epidemiológica que ensejou a emergência ora em curso, como também sujeita à necessidade de planejamento do eventual retorno às unidades escolares – o que lhes confere uma tônica de indeterminação.

Antecipando esses impactos, sabe-se, inclusive, que as redes de ensino estão se mobilizando para a reorganização do calendário letivo do corrente ano de 2020, e para a elaboração de estratégias que possam lhe dar cumprimento, seja pela transmissão de conteúdos e avaliação de atividades educacionais remotamente, durante o período de distanciamento social, seja pela reposição desses conteúdos após o retorno às aulas presenciais. Semelhantes iniciativas requerem igualmente um cuidado, a fim de que possam cumprir sua finalidade sem acarretar outros danos aos direitos fundamentais dos destinatários da política pública.

2.2. Da reorganização do calendário escolar e das estratégias para seu cumprimento

A Nota Conjunta subscrita pela UNIDIME-RO e pela UNCME-RO ecoa afirmações já publicamente divulgadas em documentos emitidos pela direção nacional da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

UNDIME, relativamente à flexibilização do calendário escolar e à adoção de práticas pedagógicas de ensino remoto.²²

Tais propostas se fazem oportunas na medida em que, com supedâneo em Nota de Esclarecimento proferida pelo Conselho Nacional de Educação – CNE,²³ ações similares têm sido adotadas por outros Estados, estabelecendo parâmetros com tendência a serem reproduzidos por todo o país. Os exemplos mais proeminentes são os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará e Amazonas, podendo-se incluir o Distrito Federal, compreendendo justamente as unidades federativas mais afetadas pela crise pandêmica.

Ademais, no interregno entre a comunicação da Nota Conjunta e a elaboração deste Relatório, o Poder Executivo estadual, acompanhando a tendência, ao renovar a suspensão das aulas, por meio do Decreto n. 24.919/2020, facultou às instituições de ensino a “oferta de aulas em meios digitais”, nos termos do § 5.º do art. 9.º, que uma vez mais se transcreve, para verificação:

Art. 9º *omissis*

[...]

§ 5º As Instituições de Ensino poderão fazer uso de meios e tecnologias de informação e comunicação para a oferta de aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia, nos termos da Portaria nº 343, de 17 de março de 2020, do Ministério da Educação, devendo o setor administrativo delas observar as restrições do art. 5º.

É bem certo que aludida Portaria n. 343 se refere, em verdade, à educação superior; não obstante, a alusão a este ato normativo pelo decreto estadual mira no seu objetivo prático, ou seja, **na autorização, em caráter excepcional, para a substituição das disciplinas presenciais por aulas que utilizem meios e tecnologias de informação e comunicação**, nos limites da legislação em vigor.

E, a partir da autorização concedida pelo decreto supracitado, a Secretaria de Estado da Educação divulgou em seu sítio eletrônico a notícia de disponibilização na plataforma digital Mediação Tecnológica, a partir de 08 de abril, de aulas e atividades, com todos os componentes curriculares da parte comum e diversificada dos anos do Ensino Médio, a todos os estudantes da rede pública estadual. A mesma notícia destaca, ainda, que idênticos recursos tecnológicos serão em breve utilizados para disponibilizar conteúdos para os alunos do Ensino Fundamental.²⁴

²² Tais documentos consistem em: i) uma Nota Pública, datada de 30 de março de 2020, explicitando as propostas defendidas pela entidade acerca da flexibilização do calendário escolar (disponível em: <https://undime.org.br/noticia/30-03-2020-23-46-nota-publica-flexibilizacao-do-calendario-escolar>. Acesso em 15abr2020); ii) uma Nota Pública, igualmente datada de 30 de março de 2020, ofertando recomendações para o uso da modalidade de Ensino à Distância – EaD (disponível em: <https://undime.org.br/noticia/30-03-2020-23-55-nota-publica-uso-da-educacao-a-distancia-ead>. Acesso em 15abr2020).

²³ Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/20-03-2020-16-56-conselho-nacional-de-educacao-divulga-nota-de-esclarecimento-considerando-as-implicacoes-da-pandemia-do-coronavirus>. Acesso em 15abr2020.

²⁴ Disponível em: <http://www.rondonia.ro.gov.br/alunos-da-rede-publica-estadual-contam-com-aulas-on-line-para-manter-rotina-de-estudos-em-rondonia>. Acesso em: 15abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

Ato contínuo, o Conselho Estadual de Educação editou a Resolução n. 1253/20-CEE/RO, de 13 de abril de 2020, homologada pelo Secretário de Estado da Educação a 15.04.2020, estabelecendo normas orientadoras, em caráter excepcional, para a reorganização do calendário escolar de 2020 e para a implantação de um “regime especial” de ensino, durante o período de isolamento social, com possibilidade de realização de “atividades escolares não presenciais”.

A adequada apreciação de tais orientações e práticas reclama uma compreensão mais geral do contexto, e uma visão comparativa para com a mobilização de outros entes da Federação.

2.2.1. A orientação geral do CNE e as medidas adotadas por outras unidades federativas

A mencionada Nota de Esclarecimento do CNE ressalta a autonomia das autoridades e dos órgãos integrantes dos sistemas de ensino estaduais para a normatização e gestão da organização das atividades escolares e do calendário respectivo, bem como a autonomia das redes e instituições de educação básica para, com esteio na legislação aplicável, propor formas de realização e reposição de dias e horas de efetivo trabalho escolar.

Neste ponto, o documento destaca que a reposição de aulas e a realização de atividades escolares deve atender ao padrão de qualidade legal e constitucionalmente previsto. *In litteris*:

[...]

3. no processo de reorganização dos calendários escolares, deve ser assegurado que a reposição de aulas e a realização de atividades escolares possam ser efetivadas de forma que se preserve o padrão de qualidade previsto no inciso IX do artigo 3º da LDB e inciso VII do artigo 206 da Constituição Federal;

[...]

No mesmo passo, a Nota aponta como atribuição das autoridades dos sistemas de ensino federais, estaduais, municipais e distrital a autorização para realização de “atividades à distância”, com as seguintes delimitações:

[...]

5. no exercício de sua autonomia e responsabilidade na condução dos respectivos projetos pedagógicos e dos sistemas de ensino, compete às autoridades dos sistemas de ensino federal, estaduais, municipais e distrital, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, autorizar a realização de atividades a distância nos seguintes níveis e modalidades:

I - ensino fundamental, nos termos do § 4º do art. 32 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II - ensino médio, nos termos do § 11 do art. 36 da Lei nº 9.394, de 1996;

III - educação profissional técnica de nível médio;

IV - educação de jovens e adultos; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

V - educação especial.

6. no exercício de autonomia e responsabilidade dos sistemas federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal, respeitando-se os parâmetros e os limites legais, os estabelecimentos de educação, em todos os níveis, podem considerar a aplicação do previsto no Decreto-Lei nº 1.044, de 21 de outubro de 1969, de modo a possibilitar, de acordo com a disponibilidade e normas estabelecidas pelos sistemas de educação, aos estudantes, que direta ou indiretamente corram riscos de contaminação, serem atendidos em seus domicílios.

Neste sentido, como dito supra, as demais unidades federativas têm desenvolvido suas próprias estratégias de enfrentamento dos reflexos da crise sanitária na educação. A esse respeito, um abrangente estudo promovido pelo Centro de Inovação para a Educação Brasileira – CIEB²⁵ coletou informações, entre os dias 24 e 26 de março, de mais de três mil secretarias municipais e de vinte e uma secretarias estaduais de educação do país, correspondendo a um universo de mais de 54% (cinquenta e quatro por cento) do total das primeiras, e de aproximadamente 78% (setenta e oito por cento) do total das últimas. Com base nesse estudo, observa-se que **a maioria absoluta dos órgãos gestores de política educacional procedeu à interrupção das atividades escolares presenciais**, muito embora diferindo no tocante ao significado dessa paralisação, entre as opções de suspensão das aulas, de antecipação de férias/recesso, e de oferta de atividades à distância para cumprimento da carga horária letiva.

O Estado de Rondônia, nesse particular, inicialmente adotou a medida de antecipação das férias/recesso escolar de julho para a rede pública estadual, nos termos do art. 5.º do Decreto n. 24.871, de 16 de março de 2020 – o que foi reproduzido no art. 8.º do Decreto n. 24.881, de 20 de março –, franqueando à rede privada a opção de antecipar o recesso ou apenas suspender as aulas. Posteriormente, contudo, o Decreto n. 24.919, de 05 de abril, autorizou a substituição das aulas presenciais pela disponibilização de conteúdo educacional mediado por tecnologia de informação e comunicação, como visto supra. O Decreto n. 24.979, editado em 26 de abril, afinal, reiterou essa mesma autorização, ao passo que delegou à Secretaria de Estado da Educação a definição do período de suspensão das aulas na rede pública estadual como recesso/férias escolares, juntamente com os ajustes necessários ao cumprimento do calendário escolar, na dicção dos §§ 4.º e 5.º do art. 4.º, aqui novamente reproduzidos:

Art. 4.º *omissis*

[...]

§ 4º A suspensão das aulas na rede de ensino pública do Estado de Rondônia, deverá ser compreendida como recesso/férias escolares a ser definido pela Secretaria de Estado da Educação - SEDUC.

§ 5º Os ajustes necessários para o cumprimento do calendário escolar serão estabelecidos pela SEDUC, após o retorno das aulas.

²⁵ Trata-se da pesquisa intitulada: **Planejamento das Secretarias das Secretarias de Educação do Brasil para ensino remoto**. disponível em: <http://cieb.net.br/pesquisa-analisa-estrategias-de-ensino-remoto-de-secretarias-de-educacao-durante-a-criese-da-covid-19/>. Acesso em 25abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

Dentre as secretarias de educação que optaram por garantir a continuidade da realização de atividades escolares, porém, a diversidade de “estratégias digitais” é ampla, compreendendo, dentre as principais adotadas: i – a disponibilização de plataformas *online*, com conteúdos segmentados por etapas de ensino; ii – a disponibilização de videoaulas gravadas pelas redes sociais; iii – o compartilhamento de materiais digitais pelas redes sociais.

É significativo, nesse ponto, que a pesquisa conduzida pelo CIEB – segundo o método de “escuta estruturada”, com a divulgação de questionário *online* – aponte que **a grande maioria das secretarias municipais** que responderam ao questionário tenha declarado, naquela oportunidade, não ter adotado **nenhuma das estratégias digitais listadas**, permanecendo somente com as aulas suspensas.

Ainda mais significativo é que a pesquisa aponte que **mais de 90%** (noventa por cento) **das secretarias municipais que dispõem de uma orientação normativa** para o período de crise **não estivessem**, até aquela data, **recolhendo dados sobre as atividades feitas pelos alunos**, de modo a permitir a avaliação e o controle da “frequência” (no sentido de engajamento); ao passo que, **das vinte secretarias estaduais, somente três o fizessem**.²⁶

Os órgãos educacionais brasileiros, segundo esse retrato da situação, reverberam, de algum modo, a resposta de outros países, espelhando os mesmos traços de inação ou falta de coordenação, ante o problema de inusitadas proporções e velocidade, e a busca por opções tecnológicas que representem alguma saída, malgrado as dificuldades de aplicação da escolha na realidade dos respectivos lugares. Um relatório produzido por integrantes da *Global Education Innovation Initiative* (sediada na Faculdade de Educação de Harvard) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, e traduzido por pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas – FGV,²⁷ a partir de pesquisa feita com noventa e oito países, entre os dias 18 e 27 de março, quanto às suas medidas para lidar com a interrupção das atividades escolares, contém a seguinte afirmação:

Quando perguntado o que o governo ou rede de escolas tem feito até o momento para apoiar o ensino acadêmico contínuo dos alunos, uma grande porcentagem indica 'nada', seguida de incentivo às escolas para usar recursos online. Algumas das respostas sugerem que as diretrizes do Ministério não estão ancoradas na realidade das escolas.²⁸

De todo modo, observando mais atentamente as notícias sobre as ações de algumas unidades federativas brasileiras – em dinâmica evolução, ao longo desses dias –, constata-se que a implementação das respectivas medidas tem levado ao **emprego de ferramentas tecnológicas, como rápida resposta**, e, não obstante alguma preocupação quanto às possibilidades de acesso dos estudantes aos conteúdos assim dispostos, **a solução**

²⁶ *Ibidem*, pp. 11 a 19.

²⁷ REIMERS, F. M.; SCHLEICHER, A. **Um roteiro para guiar a resposta educacional à pandemia da COVID-19 de 2020**. Trad. Raquel de Oliveira. Publicado em 30mar2020. Disponível em: https://globaled.gse.harvard.edu/files/geii/files/um_roteiro_para_guiar_a_resposta_educacional_a_pandemia_da_covid-19_reimersschleicher_ceipe_30032020_1.pdf. Acesso em 15abr2020.

²⁸ *Ibidem*, pp. 14.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

se tem aplicado a todas as etapas de ensino, indiscriminadamente, ou com alguma modulação, conquanto especialmente centrada na existência dos conteúdos correspondentes e na capacidade de transmiti-los, **sem ponderações mais aprofundadas sobre a conveniência da educação mediada por tecnologias para cada qual das etapas**, e sem uma antevisão sobre seus efeitos específicos.

Assim é que, baseando-se no acima exposto e na legislação correlata, a Secretaria de Educação do Estado do Ceará, editou, em 26 de março de 2020, diretrizes para o período de suspensão das atividades educacionais presenciais no âmbito dos estabelecimentos de ensino da rede estadual, com o escopo de fundamentar o ensino à distância, para o cumprimento da carga horária do trabalho escolar.²⁹

O mencionado documento dispõe que os períodos de suspensão das atividades presenciais não configurarão antecipação de férias escolares, “salvo quando o contrário estiver expresso em ato governamental”. Assim, “toda reposição da carga horária correspondente aos dias letivos, alvo de suspensão de atividades presenciais, será realizada por meio de atividades a distância/domiciliares”, a partir da elaboração do Plano de Atividades Domiciliares, em que se utilizarão métodos de ensino e acompanhamento do aprendizado de forma remota, com aulas não presenciais, sob orientação de professores.

O órgão cearense lista, ainda, diversas orientações que deverão ser seguidas para o ensino à distância, dispondo que o Plano de Atividades Domiciliares será orientado e acompanhado pelas Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes) e pela Superintendência das Escolas Estaduais de Fortaleza (Sefor).

Já no Distrito Federal, o Conselho de Educação aprovou a realização de atividades não presenciais, mediadas por tecnologia.³⁰ Estipulando uma gradativa implementação, esse colegiado definiu que, num primeiro momento, o público alvo dessa medida seria composto apenas dos alunos do ensino médio, e após, haveria a extensão para os alunos dos anos finais do ensino fundamental, seguidos dos alunos dos anos iniciais dessa etapa.

Na rede pública de ensino do DF, a proposta prevê a disponibilização de aulas *online* por intermédio da Plataforma Moodle, e conforme a estrutura da conectividade, existirá a possibilidade de desenvolvimento de tarefas de modo *online* e *offline*.

A seu turno, a partir da Deliberação CEE n. 376, de 23 de março de 2020,³¹ o Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro dispôs sobre orientações para o desenvolvimento de atividades escolares não presenciais, da seguinte forma:

Art.2º. Para garantir o direito à educação com qualidade, à proteção, à vida e à saúde de estudantes, professores, funcionários e comunidade escolar, exclusivamente, nesse

²⁹ Disponível em: https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2020/03/Diretrizes_escolas.pdf. Acesso em 15abr2020.

³⁰ Disponível em: <http://www.se.df.gov.br/conselho-de-educacao-do-df-aprova-educacao-mediada-por-tecnologia/>. Acesso em 15abr2020.

³¹ Disponível em: http://www.cee.rj.gov.br/deliberacoes/D_2020-376.pdf. Acesso em 15abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

período de excepcionalidade, as atividades domiciliares, em regime especial, somente serão admitidas para o cômputo do calendário letivo 2020, nos termos que seguem:

I - As instituições de ensino devem divulgar, junto à comunidade escolar, as formas de prevenção e cuidados, de acordo com os órgãos de saúde, bem como o período de suspensão das atividades presenciais na própria instituição;

II - As instituições de ensino básico devem, com a participação de seu corpo docente, planejar e organizar as atividades escolares, a serem realizadas pelos estudantes fora da instituição, indicando:

a) os objetivos, métodos, técnicas, recursos, bem como a carga horária prevista das atividades a serem desenvolvidas de forma não presencial pelos alunos, de acordo com a faixa etária;

b) formas de acompanhamento, avaliação e comprovação da realização das mesmas por parte dos alunos.

Além disso, a Secretaria Estadual de Educação do Rio Janeiro, a partir de convênio firmado com o Google, disponibilizará, na plataforma Google Classroom, aulas em formato online para a rede estadual de ensino. Aos alunos que não tiverem acesso à internet, serão disponibilizados materiais impressos em suas casas, e caso necessitem, terão aulas de reforço, após a volta às aulas presenciais.³²

O Estado do Amazonas também aderiu ao ensino remoto, por meio da Portaria GS n. 311, de 20 de março de 2020.³³ A Secretaria Estadual de Educação, por meio do Centro de Mídias de Educação do Amazonas, firmou parceria com a TV Encontro das Águas para manter três canais da televisão aberta para a transmissão de aulas voltadas para os alunos do 6.º ao 9.º ano do Ensino Fundamental, e da 1.º ao 3.º ano do Ensino Médio, visando o cumprimento do ano letivo de 2020. Além disso, também serão disponibilizadas aulas na Plataforma Saber Mais e no Ambiente Virtual de Aprendizagem. Para os alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental (1.º ao 5.º ano), quando possível, as atividades serão impressas e/ou digitais, com a utilização de portais e *sites* de ensino gratuitos, observando a grade curricular respectiva.

Ademais, no Estado de Roraima a medida adotada, num primeiro momento, foi a realização de um mapeamento de todos os alunos que possuíam e os que não detinham acesso à internet. Após, foram desenvolvidas duas formas de atuação: para os alunos que têm acesso à internet, a escola irá escolher a tecnologia a ser utilizada; e para os alunos sem acesso à internet, serão elaborados guias e apostilas com conteúdos e atividades escolares, as quais os pais/responsáveis poderão retirar nas escolas, com prazo para a devolução das atividades propostas realizadas. Ao aluno que residir distante da escola, o transporte escolar será o responsável para entregar o material para esse aluno.³⁴

³² Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2020/03/24/rio-de-janeiro-adia-retorno-das-aulas-e-adota-ensino-no-formato-online.htm>. Acesso em 15abr2020.

³³ Disponível em: <http://www.educacao.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Portaria-GS-311-de-20-03-20-20-03-2020-5-26-PM-1.pdf>. Acesso em: 15abr2020.

³⁴ Disponível em: <https://folhadv.com.br/noticia/CIDADES/Capital/Educacao-retoma-aulas-nao-presenciais-na-capital-e-interior/64451>. Acesso em 15abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

Por derradeiro, a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, a partir de deliberação do Conselho Estadual de Educação daquela unidade federativa, homologada pelo Secretário Estadual, editou a Resolução Seduc, de 18 de março de 2020,³⁵ que fixa normas para a reorganização dos calendários escolares ante o afastamento de alunos, profissionais e frequentadores das unidades escolares determinado pelo Decreto Estadual n. 64.862, de 13 de março de 2020.

Dispondo sobre um conjunto de premissas (art. 2.º), referido ato normativo pontifica “a compreensão de que as atividades escolares não se resumem ao espaço de uma sala de aula”, abrindo a oportunidade para a “realização de atividades escolares não presenciais” como providência adicional para o restabelecimento do fluxo do calendário escolar, para além da reposição de aulas presenciais (art. 1.º). Em detalhe, o inciso IV do art. 2.º faculta “computar nas 800 (oitocentas) horas de atividade escolar obrigatória, as atividades programadas fora da escola, caso atendam às normas vigentes sobre dia letivo e atividades escolares (Indicação CEE 185/2019)”.

É dizer, ante a necessidade cada vez mais incontornável de adaptação do período letivo, o Conselho Estadual de Educação de São Paulo, com a chancela da Secretaria estadual de educação, admitiu a redução do número de dias letivos e, para garantir o quantitativo mínimo obrigatório de horas de atividade escolar, aceitou que as atividades ditas “não presenciais” sejam entendidas como atividades “programadas fora da escola”, incluindo-se no cômputo.

Nesse comenos, os incisos VI e VII do mesmo art. 2.º da Resolução paulista obtemperam a imprescindibilidade de atendimentos presenciais a pais e alunos, num “eventual período de atividades de reposição”, observando especialmente as “especificidades, possibilidades e necessidades dos bebês e das crianças da Educação Infantil”. Não obstante, os incisos V e VIII ressaltam a utilização de “meios remotos diversos” para a programação da atividade escolar obrigatória e a consideração como “modalidade semipresencial” de “quaisquer atividades didáticas, módulos ou unidades de ensino centrados na auto-aprendizagem” e com a mediação de recursos didáticos suportados por tecnologias de informação e comunicação remota. Destacando a situação emergencial, o parágrafo único é explícito:

Parágrafo único - No Ensino Fundamental, no Ensino Médio e na Educação Profissional, excepcionalmente, na atual situação emergencial, quaisquer componentes curriculares poderão ser trabalhados na modalidade semipresencial. As atividades semipresenciais deverão ser registradas e eventualmente comprovadas perante as autoridades competentes e farão parte do total das 800 (oitocentas) horas de atividade escolar obrigatória.

Em todo caso, reproduzindo o quanto expresso na Nota de Esclarecimento do CNE, acima transcrita, o § 4.º do art. 4.º da mesma Resolução impõe o dever de preservação do padrão de qualidade na reorganização dos calendários escolares “em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino”.

³⁵ Disponível em: <https://decentro.educacao.sp.gov.br/resolucao-seduc-de-18-3-2020/>. Acesso em 15abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

Além disso, o Estado de São Paulo firmou termo de parceria com o Estado do Amazonas para que as aulas do Programa "Aula em Casa", desenvolvido pelo estado amazonense e disponibilizadas em canal aberto de televisão, possam também ser transmitidas para os alunos paulistas.³⁶

No mesmo passo, outras medidas adotadas foram o desenvolvimento de um aplicativo com aulas online para os estudantes, que para o seu acesso não precisa de internet, e a utilização do canal de TV Cultura Educação para a disponibilização de aulas. Frise-se que no Estado de São Paulo, apenas a partir do dia 22 de abril é que as atividades propostas iriam começar a contar para o calendário escolar.

2.2.2. Das balizas normativas de caráter nacional

Do que se vê, pois, o chamado “padrão de qualidade”, previsto no inciso VII do art. 206 da Constituição da República, é a pedra angular de qualquer organização das propostas pedagógicas dos sistemas de ensino, em termos de cumprimento de carga horária, de adoção de metodologias e de execução de processos de ensino-aprendizagem.

Princípio este, ao qual se deve juntar, no caso em tela, o da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, grafado no inciso II do mesmo dispositivo constitucional, que, nas presentes condições, há de ser traduzido como igualdade de acesso às eventuais medidas alternativas à atividade escolar presencial, a serem adotadas pelo sistema de ensino.

A educação básica, sendo o foco da discussão *in casu*, regula-se por um conjunto de disposições gerais, e ao menos no tocante às etapas do ensino fundamental e médio, também por um conjunto de regras comuns, descritas no art. 24 da Lei n. 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases), compreendendo-se, entre elas, a definição da carga horária mínima anual e sua distribuição em um número mínimo de dias de “efetivo trabalho escolar”. O inciso I do artigo mencionado prevê as oitocentas horas e os duzentos dias letivos mínimos, cuidando de separar desse tempo aquele destinado aos exames finais. Demais disso, o inciso VI exige a frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) do total de horas letivas para aprovação do aluno.

A educação infantil, malgrado suas especificidades, ostentaria os mesmos padrões de carga horária mínima e número mínimo de dias letivos (art. 31, inciso II), requerendo, por sua vez, a frequência de 60% (sessenta por cento) do total de horas do aluno.

Dadas as dimensões do país e sua considerável variedade, porém, a própria lei nacional dispõe sobre a imperiosidade de adequação das sobreditas exigências às características e condições de cada lugar. O art. 25, objetivando o princípio da qualidade e com esteio na autonomia dos sistemas de ensino e das próprias instituições, reza no *caput* e no parágrafo único que, tendo em conta tais aspectos locais, há que se buscar a justa medida entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do

³⁶ Disponível em: <http://www.educacao.am.gov.br/wilson-lima-anuncia-parceria-com-governo-de-sao-paulo-e-aula-em-casa-sera-transmitido-a-35-milhoes-de-alunos-paulistas/>. Acesso em 15abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

estabelecimento. Em relação ao calendário escolar, o §2.º do art. 23 enuncia a mesma obrigação de adequação, impondo, todavia, um limite à flexibilidade:

§ 2º O calendário escolar deverá adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, a critério do respectivo sistema de ensino, sem com isso reduzir o número de horas letivas previsto nesta Lei.

É dizer, **a carga horária mínima de oitocentas horas não estaria submetida, por expressa proibição legal, a qualquer redução**, de modo que os ajustes necessários no calendário deveriam ser direcionados ao período de seu cumprimento, tendo em vista a não obrigatoriedade de correspondência entre aquele e o ano civil.

No mesmo sentido, a recentemente editada Medida Provisória n. 934, de 01 de abril de 2020, **afastou a exigibilidade do cumprimento dos duzentos dias letivos, durante as circunstâncias excepcionais** hoje vivenciadas no combate à pandemia. Diz o seu art. 1.º:

Art. 1º O estabelecimento de ensino de educação básica fica dispensado, em caráter excepcional, da obrigatoriedade de observância ao mínimo de dias de efetivo trabalho escolar, nos termos do disposto no inciso I do caput e no § 1º do art. 24 e no inciso II do caput do art. 31 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, desde que cumprida a carga horária mínima anual estabelecida nos referidos dispositivos, observadas as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino.

Parágrafo único. A dispensa de que trata o caput se aplicará para o ano letivo afetado pelas medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

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**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

exigida, assim como a “efetiva orientação por professores habilitados” (Parecer CNE/CEB 05/97).³⁷

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

Art 1º São considerados merecedores de tratamento excepcional os alunos de qualquer nível de ensino, portadores de afecções congênitas ou adquiridas, infecções, traumatismo ou outras condições mórbidas, determinando distúrbios agudos ou agudizados, caracterizados por:

- a) incapacidade física relativa, incompatível com a frequência aos trabalhos escolares; desde que se verifique a conservação das condições intelectuais e emocionais necessárias para o prosseguimento da atividade escolar em novos moldes;
- b) ocorrência isolada ou esporádica;
- c) duração que não ultrapasse o máximo ainda admissível, em cada caso, para a continuidade do processo pedagógico de aprendizado, atendendo a que tais características se verificam, entre outros, em casos de síndromes hemorrágicas (tais como a hemofilia), asma, cartide, pericardites, afecções osteoarticulares submetidas a correções ortopédicas, nefropatias agudas ou subagudas, afecções reumáticas, etc.

Do quanto se pode observar, subentende-se que o aluno é acometido de morbidade que o impeça de atender às aulas no modo presencial; que sua incapacidade física é o que torna incompatível sua frequência aos trabalhos escolares; que a afecção venha a ser isolada ou esporádica, e em duração que não impeça a continuidade do processo pedagógico de aprendizado – que há de ser efetivado, por evidente, em condições normais.

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.

³⁷ Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1997/pceb005_97.pdf. Acesso em 15abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

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.³⁸

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 objeta 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 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 entretecida com mais cuidado, recorrendo não apenas a ampliações interpretativas de hipóteses conhecidas, ou a exercícios analógicos pouco justificáveis em si mesmos. Ante a inexistência

³⁸ Trata-se do documento intitulado **Nota Técnica: ensino a distância na Educação Básica frente à pandemia da Covid-19**. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/Educacao-na-pandemia-Ensino-a-distancia-da-importante-solucao-emergencial_-mas-resposta-a-altura-exige-plano-para-volta-as-aulas. Acesso em 15abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

de uma norma legal, expressa e específica, que regulamente o dito regime especial, **necessário se faz volver 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.

Uma construção nesses moldes deve ter em conta, portanto, a **gradação de importância da modalidade presencial para essas distintas etapas da formação educacional** – o que, por via de consequência, vem limitar ou condicionar as possibilidades de adoção do “ensino remoto” como alternativa no presente contexto.

A própria definição de um regime especial, além disso, deve partir da consciência da excepcionalidade da situação que o enseja, condicionando a sua singularidade; situação esta, que não apenas não se reduz às hipóteses de tratamento excepcional previstas no Decreto-Lei n. 1.044/69 como delas difere radicalmente.

Entretantes, é mister registrar que a sociedade civil, reunindo representantes da comunidade acadêmica, profissionais da educação, órgãos reguladores e entidades representativas, tem se reunido virtualmente para discussão do tema,³⁹ num esforço coletivo de construção de parâmetros, dos quais tem se valido o CNE para a elaboração de um parecer específico sobre o problema *sub examine*. Trata-se da Proposta de Parecer sobre a Reorganização dos Calendários Escolares e Realização de Atividades Pedagógicas Presenciais durante o período de pandemia da COVID-19.⁴⁰

Submetido a consulta pública,⁴¹ o documento em elaboração delineia os desafios a serem enfrentados pelo setor educacional em relação à crise sanitária e sumariza **duas alternativas para a reorganização do calendário escolar, com o cumprimento da carga horária mínima obrigatória**: i - a reposição da carga horária de forma presencial ao fim do período de emergência; ou ii - a realização de atividades pedagógicas não presenciais (com ou sem mediação *online*) durante o período de emergência, garantindo ainda o cumprimento

³⁹ O movimento Todos Pela Educação organizou encontros virtuais nesses moldes, nos dias 08.04 e 23.04.2020. cf. <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/Webinario-discute-Educacao-durante-a-pandemia-do-novo-coronavirus>; e https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/WEBINARIO-DISCUTE-REGULACAO-E-GESTAO-EDUCACIONAL-DURANTE-PANDEMIA-/?utm_source=WEBINARIO&utm_medium=BANNER&utm_campaign=SITE. Acesso em 25abr2020.

⁴⁰ Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=144511-texto-referencia-reorganizacao-dos-calendarios-escolares-pandemia-da-covid-19&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em 23abr2020.

⁴¹ Conforme edital de chamamento publicado em 17.04.2020. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=144501-edital-de-chamamento-reorganizacao-dos-calendarios-escolares-pandemia-da-covid-19&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em 23abr2020. Ao tempo da conclusão deste relatório, o CNE aprovou o documento, por unanimidade, ficando pendente de homologação do Ministério da Educação. Cf. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=89051. Acesso em 28abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

dos demais dias letivos previstos no calendário escolar dentro dos mínimos anuais/semestrais (p. 04).

Arguindo as vantagens e desvantagens de ambas as alternativas, a proposta de parecer enumera as dificuldades vislumbradas, no caso de as redes de ensino optarem pela reposição presencial da carga horária ao fim da restrição (p. 05):

- dificuldades operacionais para se encontrar datas ou períodos disponíveis para reposição de aulas presenciais, podendo acarretar em prejuízo também do calendário escolar de 2021;
- dificuldades das famílias para atendimento das novas condições de horários e logísticas;
- dificuldades de fornecedores, a exemplo dos insumos de alimentação em acréscimo às merendas, em eventuais contraturnos;
- dificuldades de uso do espaço físico nas escolas que tenham um aproveitamento total de seus espaços nos diversos turnos;
- dificuldades administrativas dependendo do impacto financeiro dos custos decorrentes dos ajustes operacionais necessários; e
- dificuldades trabalhistas envolvendo contratos de professores, questões de férias, entre outros.

A todos esses obstáculos, adiciona o documento em construção a provável sobrecarga de trabalho pedagógico infligida tanto aos professores quanto aos alunos que um longo período de reposição, utilizando sábados, feriados e férias escolares, poderia causar, acarretando prejuízos ao processo de ensino-aprendizagem. De igual sorte, a proposta de parecer obtempera que o distanciamento das atividades educacionais por longo período ocasionaria não apenas a perda do tempo de paralisação como tempo para aprendizado, como também a perda de conhecimentos e habilidades já adquiridas.

Diante disso, e da possível insuficiência da reposição pós-emergência para a preservação do calendário escolar de 2020 (com reflexos nos calendários de 2021 e, talvez, de 2022) o CNE se inclina para o apoio à alternativa de realização de atividades pedagógicas não presenciais, ao menos como forma de viabilizar a execução do calendário escolar deste ano e de garantir um fluxo de atividades aos estudantes, sugerindo mesmo a mescla de ambas as estratégias – ou seja: ensino remoto durante a quarentena somado à reposição presencial após o retorno à escola.

Em todo caso, para orientar os diferentes sistemas de ensino do país a normatizar a reorganização dos calendários escolares, a minuta de parecer destaca os seguintes parâmetros (p. 13):

1. Que a reorganização do calendário escolar deve assegurar o atingimento das habilidades e objetivos de aprendizagem relacionados à proposta curricular de cada sistema, rede ou escola, por todos os estudantes;
2. Que as instituições ou redes de ensino devem destinar, ao final da suspensão das aulas, períodos no calendário escolar para:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
 Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
 Assessoria Técnica

- a) realizar o acolhimento e reintegração social dos professores, estudantes e suas famílias como forma de superar os impactos psicológicos do longo período de isolamento social. Sugere-se aqui a realização de um amplo programa de formação dos professores para prepará-los para este trabalho de integração. As atividades de acolhimento devem, na medida do possível, envolver a promoção de diálogos com trocas de experiências sobre o período vivido (considerando as diferentes percepções das diferentes faixas etárias) bem como a organização de apoio pedagógico, de diferentes atividades físicas e de reeducação alimentar, entre outros;
- b) realizar uma avaliação diagnóstica de cada criança por meio da observação do desenvolvimento em relação aos objetivos de aprendizagem e habilidades que se procurou desenvolver com as atividades pedagógicas não presenciais e construir um programa de recuperação, caso seja necessário, para que todas as crianças possam desenvolver de forma plena o que é esperado de cada uma ao fim de seu respectivo ano letivo. Os critérios e mecanismos de avaliação diagnóstica deverão ser definidos pelos sistemas de ensino, redes de escolas públicas e particulares, considerando as especificidades do currículo proposto pelas respectivas redes ou escolas.
- c) realizar programas de revisão de atividades realizadas antes do período de suspensão das aulas, bem como de eventuais atividades pedagógicas realizadas de forma não presencial;
- d) assegurar a segurança sanitária das escolas e oferecer orientações permanentes aos alunos quanto aos cuidados a serem tomados nos contatos físicos com os colegas de acordo com o disposto pelas autoridades sanitárias;
- e) garantir a sistematização e registro de todas as atividades pedagógicas não presenciais, durante o tempo de confinamento, para fins de comprovação e autorização de composição de carga horária por meio das entidades competentes.

E ainda, para o desenvolvimento do efetivo trabalho escolar por meio de atividades não presenciais, o documento enumera diretrizes a serem seguidas pelas redes ou instituições que o fizerem (pp. 13 e 14):

- a) 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 escolar e/ou proposta pedagógica que se pretende atingir;
 - as formas de interação (mediadas ou não por tecnologia) 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

- b) previsão de formas de garantia de atendimento dos objetivos de aprendizagem para estudantes e/ou escolas [que] tenham tido dificuldades de realização de atividades remotas de ensino;
- c) 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
- d) 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.

Conquanto bastante pertinentes as linhas gerais traçadas pelo CNE, subsistem, ainda, para a aplicação do ensino remoto como estratégia viável, preocupações atinentes ao seu emprego, em vista das características de cada etapa do processo educacional. Sem, aqui, enveredar pelas nuances pertinentes às modalidades de educação especial, de educação profissional técnica, de educação de jovens e adultos, e outras situações diferenciadas, é certo que as questões envolvendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio cobram maior detalhamento do que o consignado na proposta do Conselho Nacional.

2.3. Dos aspectos a serem considerados na adoção do ensino remoto na educação básica

A adoção do ensino remoto durante esse período de calamidade pública não consiste em simples escolha, tornando-se importante, na tomada de decisão, a análise de alguns aspectos em cada etapa de ensino, com o fim de concluir pela viabilidade ou não desta alternativa.

Três prismas distintos se conjugam para condicionar essa escolha: i - o **aspecto legal** define a possibilidade jurídica ou não de emprego das técnicas de ensino remoto em cada etapa do processo educacional, considerando a existência ou não de normas que regulem ou, ao menos, não proíbam essa opção, para que a decisão do gestor não afronte a legislação vigente; ii – o **aspecto pedagógico** diz respeito à adequação do uso dessas técnicas de ensino mediado para a realização dos objetivos de aprendizagem relativos a cada etapa de ensino, tendo em vista o disposto na Base Nacional Comum Curricular; iii – o **aspecto operacional**, por fim, considera a disponibilidade dos meios necessários para a utilização das técnicas e os entraves ou custos para sua implementação, tendo em conta, especialmente, as condições de acesso dos alunos às ferramentas escolhidas para dar continuidade às aulas durante o período de isolamento decorrente da pandemia do COVID-19.

Entendidos de forma escalonada, conforme se reconheçam impeditivos em cada qual dos aspectos, estaria defeso ao gestor, em seu juízo discricionário, optar por uma determinada forma de conduzir a execução da política educacional.

2.3.1. Da incompatibilidade do ensino remoto como efetivo trabalho escolar para a Educação Infantil

É de se recordar que o Decreto Federal n. 9.057/17, em seu art. 8º, elenca quais etapas de ensino podem ser objeto de educação à distância, não mencionando a educação infantil no rol das hipóteses autorizadas. *In verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

Art. 8º Compete às autoridades dos sistemas de ensino estaduais, municipais e distrital, no âmbito da unidade federativa, autorizar os cursos e o funcionamento de instituições de educação na modalidade a distância nos seguintes níveis e modalidades:

I - ensino fundamental, nos termos do § 4º do art. 32 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II - ensino médio, nos termos do § 11 do art. 36 da Lei nº 9.394, de 1996;

III - educação profissional técnica de nível médio;

IV - educação de jovens e adultos; e

V - educação especial.

A ausência dessa etapa no rol não é irrelevante, configurando, em verdade, um silêncio eloquente. É que a finalidade dessa etapa, compreendendo o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social (art. 29 da LDB) torna imprescindível o acompanhamento presencial do profissional de educação, dado que tais dimensões de desenvolvimento se constituem nos fundamentos para o convívio em sociedade e em pré-requisitos para a aprendizagem cognitiva, a ser desenvolvida nas etapas subsequentes.

Há, pois um matiz de cuidado⁴² na atenção dispensada às crianças dessa faixa, cujo desempenho é impraticável à distância. A propósito, os eixos estruturantes em torno dos quais devem se articular as práticas pedagógicas erigidas para essa fase são, justamente, as **interações** e a **brincadeira**, nos termos do art. 9.º da Resolução CNE/CEB n. 05, de 17 de dezembro de 2009, que fixa as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil – DCNEI,⁴³ também nelas se assentando os seis direitos de aprendizagem e desenvolvimento, sintetizados nos verbos “conviver”, “brincar”, “participar”, “explorar”, “expressar-se” e “conhecer-se”,⁴⁴ demonstrando que a efetivação desses direitos, a partir da aquisição das habilidades socioemocionais e dos saberes e conhecimentos correspondentes depende, indissociavelmente, de uma experiência de socialização que seja complementar ao ambiente familiar e comunitário.

Some-se a isso o fato de que, nesta etapa educacional, conquanto obrigatória a matrícula a partir dos quatro anos de idade (art. 208, inciso I, da CF/88), por não haver o objetivo de promoção, nem mesmo como pré-requisito para a matrícula no ensino

⁴² Assim dispõe a Base Nacional Comum Curricular, acerca dessa etapa (p. 36): *Nas últimas décadas, vem se consolidando, na Educação Infantil, a concepção que vincula educar e cuidar, entendendo o cuidado como algo indissociável do processo educativo. Nesse contexto, as creches e pré-escolas, ao acolher as vivências e os conhecimentos construídos pelas crianças no ambiente da família e no contexto de sua comunidade, e articulá-los em suas propostas pedagógicas, têm o objetivo de ampliar o universo de experiências, conhecimentos e habilidades dessas crianças, diversificando e consolidando novas aprendizagens, atuando de maneira complementar à educação familiar – especialmente quando se trata da educação dos bebês e das crianças bem pequenas, que envolve aprendizagens muito próximas aos dois contextos (familiar e escolar), como a socialização, a autonomia e a comunicação.* Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em 26abr2020.

⁴³ Disponível em: http://www.seduc.ro.gov.br/porta/legislacao/RESCNE005_2009.pdf. Acesso em 26abr2020.

⁴⁴ Conforme



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

fundamental (art. 31, inciso I, da LDB), tampouco há possibilidade de reprovação, com manutenção do aluno em determinado nível, ainda que não atendida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) às aulas presenciais.

Seguindo a linha de pensamento, o uso de técnicas mediadas de ensino vem a ser inócuo, para o intuito de promover a “socialização estruturada”, e improficuo, para fins de contabilização da carga horária obrigatória, não havendo sentido, sequer, em entender as atividades não presenciais como “complementares”, considerando a ausência de obrigação de desempenho acadêmico para as crianças nesta faixa etária.

Disso, entretanto, não se pode deduzir a inutilidade de toda e qualquer iniciativa das redes de ensino que se dirijam a essa parcela dos seus alunos e suas famílias.

Em Nota Pública sobre a questão do ensino remoto,⁴⁵ já mencionada alhures, a UNDIME sugere que “sejam produzidos e/ou divulgados campanhas televisivas e materiais orientadores às famílias para a realização de atividades interacionais e lúdicas na perspectiva do desenvolvimento e fortalecimento das dimensões afetiva e socioemocional”.

Já na Proposta de Parecer elaborada pelo Conselho Nacional de Educação consta que (p. 07):

[...] para reduzir as eventuais perdas para as crianças, sugere-se permitir a realização de atividades pedagógicas não presenciais enquanto durar o período de emergência, garantindo, assim, atendimento essencial às crianças e evitando retrocessos cognitivos, corporais (ou físicos) e socioemocionais, e prorrogar o atendimento ao fim do período de emergência acompanhando o mesmo fluxo das aulas da rede de ensino como um todo.

Desta forma, a sugestão trazida pelo CNE é no sentido de que, para as crianças de 0 a 3 anos, “as orientações para os pais devem indicar atividades de estímulo às crianças, leitura de textos pelos pais, brincadeiras, jogos, músicas de criança”, e para as crianças de 4 e 5 anos, “as orientações devem indicar, da mesma forma, atividades de estímulo às crianças, leitura de textos pelos pais, desenho, brincadeiras, jogos, músicas de criança, filmes e programas infantis pela TV e até algumas atividades em meios digitais quando possível. Para tanto, seria possível passar o caderno de atividades, desenhos, brincadeiras, entre outras, para os pais desenvolverem com as crianças” (p. 07).

Do que se vê, **depreendem-se substanciais limitações de cunho jurídico-normativo e mesmo pedagógico na utilização de ensino remoto na educação infantil, apontando para sua incompatibilidade como recurso para o desempenho do efetivo trabalho escolar**, considerando que nesta etapa de ensino a criança está em fase de desenvolvimento cognitivo, corporal, emocional, no qual a escola tem um papel fundamental.

O emprego de recursos para atividades educacionais mediadas, aqui, há de ser restrito ao propósito de mitigar os efeitos do isolamento social, sem pretensões de

⁴⁵ Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/30-03-2020-23-55-nota-publica-uso-da-educacao-a-distancia-ead>. Acesso em 15abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

substituir ou complementar a atividade escolar presencial, que deverá ser recuperada por meio de reposição, no âmbito das unidades de ensino.

2.3.2. Dos limites da educação mediada no Ensino Fundamental

A Lei n. 9.934, de 20 de dezembro de 1996, em seu art. 32, §4º, dispõe que o ensino fundamental será desenvolvido presencialmente, havendo a hipótese de adoção de ensino à distância como “complementação de aprendizagem ou em situações emergenciais”. Além disso, o art. 34 declara que a jornada escolar desta etapa será de pelo menos 4 horas de trabalho efetivo em sala de aula, “sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola”.

O Decreto n. 9.057/17, elenca as situações emergenciais autorizadoras do ensino à distância:

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

- I - estejam impedidas, por motivo de saúde, de acompanhar o ensino presencial;
- II - se encontrem no exterior, por qualquer motivo;
- III - vivam em localidades que não possuam rede regular de atendimento escolar presencial;
- IV - sejam transferidas compulsoriamente para regiões de difícil acesso, incluídas as missões localizadas em regiões de fronteira; ou
- V - estejam em situação de privação de liberdade.

Essas situações emergenciais para a adoção do ensino à distância no ensino fundamental também foram elencadas na Resolução n. 1.237/2018-CCE/RO, de 22 de janeiro de 2019, do Conselho Estadual de Educação de Rondônia.

Como já discutido em tópico anterior, tais hipóteses dizem respeito a situações pessoais de cada aluno, não da rede de ensino como um todo.

Além disso, na Nota de Esclarecimento do CNE, de 18.03.2020, as redes e instituições de ensino foram orientadas à aplicação analógica do Decreto-Lei n. 1.044/69, para possibilitar, “de acordo com a disponibilidade e normas estabelecidas pelos sistemas de educação, aos estudantes, que direta ou indiretamente corram riscos de contaminação, serem atendidos em seus domicílios”. O referido diploma estipula, em seu art. 2.º, como tratamento excepcional, a disponibilização de exercícios domiciliares com acompanhamento da escola, anotando a relevância das possibilidades do estabelecimento de ensino para o cumprimento desse mister.

Tendo em vista a existência de hipóteses que excepcionam o ensino presencial para essa etapa, compreende-se possível, em meio ao contexto singular ora vivenciado, a criação de alternativas similares para a continuidade do processo de ensino-aprendizagem, sem que se identifique, de plano, óbice jurídico a sua consecução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

Não se pode desconsiderar, entretanto, que, para a regulamentação de um regime especial de ensino remoto, os sistemas de ensino estadual e municipais precisarão conceber, para além das formas de atividade remota e dos conteúdos passíveis de veiculação por meio delas, disposições e critérios acerca da validação e contabilização da atividades realizadas em casa para cômputo no calendário escolar.

Demais disso, qualquer que seja a conformação de um tal regime especial, é de relevo que as diferenças entre os alunos pertencentes ao primeiro ciclo (também chamado “anos iniciais”) e ao segundo ciclo (“anos finais”) sejam determinantes para sua construção, tanto quanto os conteúdos curriculares a eles correspondentes.

Para os anos iniciais, a BNCC ressalta a importância de técnicas lúdicas de aprendizagem, para alunos nessa fase, considerando a necessária articulação com as experiências vivenciadas na Educação Infantil (p. 57). Em vista disso, algumas habilidades já desenvolvidas em período educativo precedente requerem consolidação e ampliação, de modo a capacitar o aluno ao processo de aprendizagem:

Ao longo do Ensino Fundamental – Anos Iniciais, a progressão do conhecimento ocorre pela **consolidação das aprendizagens anteriores** e pela **ampliação das práticas** de linguagem e da experiência estética e intercultural das crianças, considerando tanto seus interesses e suas expectativas quanto o que ainda precisam aprender. Ampliam-se a autonomia intelectual, a compreensão de normas e os interesses pela vida social, o que lhes possibilita lidar com sistemas mais amplos, que dizem respeito às relações dos sujeitos entre si, com a natureza, com a história, com a cultura, com as tecnologias e com o ambiente (p. 59).

Isso, por si só, aponta para uma insuperável deficiência das atividades remotas de ensino, se empregadas para esse propósito, porquanto a consolidação e ampliação das aprendizagens anteriores há de se dar na mesma condição de interações que o ambiente escolar propicia.

Em adendo, a proposta de parecer elaborada pelo CNE, mencionada anteriormente, aponta que “nesta etapa, existem dificuldades para acompanhar atividades *on-line* uma vez que as crianças do primeiro ciclo se encontram em fase de alfabetização, sendo necessária supervisão de adulto para realização de atividades” (p. 07). Não se pode olvidar, decerto, que a inserção no mundo digital abre um leque de possibilidades de estímulo ao desenvolvimento das crianças.⁴⁶ Não obstante, o processo de alfabetização, ao demandar disciplina e esforço para fixação e treino nas práticas de letramento, torna indispensável o acompanhamento constante de um adulto, dada a ausência de autonomia do aluno para usufruir de recursos mediados, quer sejam eles digitais ou não.

⁴⁶ Acerca disso, diz a BNCC (p. 58): *As experiências das crianças em seu contexto familiar, social e cultural, suas memórias, seu pertencimento a um grupo e sua interação com as mais diversas tecnologias de informação e comunicação são fontes que estimulam sua curiosidade e a formulação de perguntas. O estímulo ao pensamento criativo, lógico e crítico, por meio da construção e do fortalecimento da capacidade de fazer perguntas e de avaliar respostas, de argumentar, de interagir com diversas produções culturais, de fazer uso de tecnologias de informação e comunicação, possibilita aos alunos ampliar sua compreensão de si mesmos, do mundo natural e social, das relações dos seres humanos entre si e com a natureza.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

Esse detalhe evoca outra dificuldade incontornável do ensino remoto, se concebido para essa fase do processo educativo: a de que os familiares adultos, sem a formação profissional adequada, podem não estar aptos ao acompanhamento das atividades educacionais dos alunos, por razões que vão desde a falta de instrução suficiente à falta de tempo. Vale consignar que há residências em que os responsáveis estão desenvolvendo suas atividades laborais em regime de teletrabalho, o que demanda a utilização de internet, computador, horário fixo da jornada – quase sempre podendo coincidir com o horário de aulas determinado pelas escolas aos estudantes, impossibilitando o auxílio nas atividades escolares. Ainda, há casos em que há residências monoparentais, com mais de um filho, em que poderá haver sobreposição dos horários de aulas dos alunos, além da jornada laboral desse genitor.

Por esses motivos é que, **em termos pedagógicos, forçoso é reconhecer que a disposição de atividades escolares não presenciais para os anos iniciais do Ensino Fundamental se mostra contraproducente, afetando a qualidade do ensino**, uma vez tomados tais mecanismos como bastantes **para o preenchimento da carga horária obrigatória** do período letivo. Essa constatação não impede, todavia, que as técnicas de ensino remoto sejam adotadas de modo complementar, para fins de reforço do aprendizado adquirido antes da suspensão das aulas presenciais, e para manutenção do contato do aluno com o universo escolar.

Esse, aliás, é o posicionamento das entidades subscritoras da Nota Conjunta que ensejou o presente processo, bem como a direção nacional da UNDIME, como expressado em Nota Pública já citada supra.

Em todo caso, o CNE, na minuta de parecer supra referida (p. 07), faz uma série de sugestões para viabilizar a realização dessas atividades:

- aulas gravadas pela televisão organizadas pela escola de acordo com o planejamento de aulas e conteúdos ou via plataformas digitais de organização de conteúdos;
- sistema de avaliação realizado a distância sob a orientação das escolas e dos professores e, quando possível, com a supervisão dos pais acerca do aprendizado dos seus filhos;
- lista de atividades e exercícios, sequências didáticas, trilhas de aprendizagem por fluxo de complexidade relacionadas às habilidades e aos objetos de aprendizagem;
- orientações aos pais para realização de atividades relacionadas aos objetivos de aprendizagem e habilidades da proposta curricular;
- guias de orientação aos pais e estudantes sobre a organização das rotinas diárias;
- sugestões para que os pais realizem leituras para seus filhos;
- utilização de horários de TV aberta para levar programas educativos compatíveis com as crianças desta idade e orientar os pais para o que elas possam assistir;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

- elaboração de materiais impressos compatíveis com a idade da criança para realização de atividades (leitura, desenhos, pintura, recorte, dobradura, colagem, entre outros);
- distribuição de vídeos educativos (de curta duração) por meio de plataformas on-line, mas sem a necessidade de conexão simultânea seguidos de atividades a serem realizadas com a supervisão dos pais;
- realização de atividades on-line síncronas, regulares em relação aos objetos de conhecimento, de acordo com a disponibilidade tecnológica;
- oferta de atividades on-line assíncronas regulares em relação aos conteúdos, de acordo com a disponibilidade tecnológica e familiaridade do usuário;
- estudos dirigidos com supervisão dos pais;
- exercícios e dever de casa de acordo com os materiais didáticos utilizados pela escola;
- organização de grupos de pais por meio de aplicativos de mensagens instantâneas e outros conectando professores e as famílias; e
- guias de orientação às famílias e acompanhamento dos estudantes.

Já com relação aos anos finais do Ensino Fundamental, verifica-se uma maior aceitabilidade da utilização do ensino remoto, principalmente considerando que a maioria das medidas que foram implementadas por outros Estados brasileiros, desde o início da pandemia, previam a adoção dessa metodologia a partir do 5º ano, mas sempre com cautela, para que não houvesse prejuízos no aprendizado dos alunos.

O ciclo educacional em questão, no entanto, está justamente organizado em prol do desenvolvimento da autonomia dos indivíduos, considerando o incremento de complexidade dos conteúdos ministrados e a fase de peculiar amadurecimento porque passam. Como bem arguido na BNCC (p. 60):

[...]

Nesse sentido, também é importante **fortalecer a autonomia** desses adolescentes, oferecendo-lhes condições e ferramentas para acessar e interagir criticamente com diferentes conhecimentos e fontes de informação.

Os estudantes dessa fase inserem-se em uma faixa etária que corresponde à transição entre infância e adolescência, marcada por intensas mudanças decorrentes de transformações biológicas, psicológicas, sociais e emocionais. Nesse período de vida, como bem aponta o Parecer CNE/CEB nº 11/2010, ampliam-se os vínculos sociais e os laços afetivos, as possibilidades intelectuais e a capacidade de raciocínios mais abstratos. Os estudantes tornam-se mais capazes de ver e avaliar os fatos pelo ponto de vista do outro, exercendo a capacidade de descentração, “importante na construção da autonomia e na aquisição de valores morais e éticos” (BRASIL, 2010).

Destarte, malgrado também se reconheça o potencial que os meios digitais detêm para a ampliação dos horizontes dos alunos, constituindo um desafio à parte a aproximação da instituição escolar com uma cultura informacional em que os adolescentes passam a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

assumir um protagonismo,⁴⁷ o responsável pelo estudante é quem o auxiliará na utilização das ferramentas tecnológicas, reavivando-se, aqui, as mesmas dificuldades indicadas para o ciclo dos anos iniciais, potencializadas agora pelo cabedal de conhecimentos que passam a ser trabalhados.

Na proposta de Parecer desenvolvida pelo CNE, o Conselho defende a autonomia do estudante do segundo ciclo do Ensino Fundamental para a realização de atividades *online*, expondo que “a supervisão de adulto para a realização de atividades pode ser feita por meio de orientações e acompanhamentos com o apoio de planejamentos, metas, horários de estudo presencial ou online” (p. 08). Todavia, o Guia Covid-19: Educação à Distância,⁴⁸ elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, trouxe, a partir do dados da Pnad de 2017, as seguintes informações acerca daqueles que vivem com alunos do Ensino Fundamental: 21% (vinte e um por cento) detém ensino fundamental incompleto; 21% (vinte e um por cento) possui ensino fundamental completo; 37% (trinta e sete por cento) concluiu o ensino médio; 5% (cinco por cento) tem ensino superior incompleto e 16% (dezesseis por cento) detém ensino superior completo. Com isso, constata-se que parcela significativa dos adultos responsáveis por esses estudantes, ou que com ele convivem, não dispõe de formação educacional suficiente ao menos para se equiparar aos conteúdos transmitidos e exercitados pelas atividades escolares desse ciclo – sem esquecer do preparo propriamente pedagógico e do domínio das ferramentas de ensino remoto que se baseiem em tecnologia da informação e comunicação.

Em vista disso, a Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE) mostrou-se contrária à adoção do ensino à distância no país, em mensagem elaborada à sociedade,⁴⁹ em 09.04.2020, por entender que este é um método auxiliar das atividades presenciais, principalmente no que concerne à educação básica, sendo inviável a substituição das aulas presenciais. Diz a entidade que “vários são os fatores pedagógicos que não recomendam o uso indiscriminado da EaD entre crianças e adolescentes, entre eles, a necessidade de atividades interacionais, lúdicas e afetivas na educação infantil, o fortalecimento das relações cognitivas e de interação social nas demais etapas do ensino básico, além da pouca autonomia didática dos jovens nessa fase escolar”.

⁴⁷ Desafio este, já bastante difícil, em condições de normalidade (BNCC, p. 61): *Todo esse quadro impõe à escola desafios ao cumprimento do seu papel em relação à formação das novas gerações. É importante que a instituição escolar preserve seu compromisso de estimular a reflexão e a análise aprofundada e contribua para o desenvolvimento, no estudante, de uma atitude crítica em relação ao conteúdo e à multiplicidade de ofertas midiáticas e digitais. Contudo, também é imprescindível que a escola compreenda e incorpore mais as novas linguagens e seus modos de funcionamento, desvendando possibilidades de comunicação (e também de manipulação), e que eduque para usos mais democráticos das tecnologias e para uma participação mais consciente na cultura digital. Ao aproveitar o potencial de comunicação do universo digital, a escola pode instituir novos modos de promover a aprendizagem, a interação e o compartilhamento de significados entre professores e estudantes.*

⁴⁸ Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/COVID-19_Guia3-EaD_FINAL.pdf. Acesso em 26abr2020.

⁴⁹ Disponível em: https://www.cnte.org.br/images/stories/2020/2020_04_09_nota_publica_ead_calendario.pdf. Acesso em 25abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

E ainda que as limitações de ordem pedagógica pudessem ser de algum modo amenizadas, a partir de um ferramental instrutivo e didático capaz de suprir tais deficiências, não se pode esquecer que, ao lado do padrão de qualidade do ensino, há o imperativo do acesso igualitário. Portanto, **se dúvidas podem surgir sobre as possibilidades de uso do ensino remoto, em termos pedagógicos, as dificuldades operacionais são significativas.** Conforme destaca a CNTE, em sua mensagem, além da baixa escolaridade, muitas famílias “moram em cômodos únicos com uma televisão, sem computadores e por vezes com mais de um aparelho celular, mas sem acesso à internet banda larga. E, a depender dos instrumentos a serem empregados para atividades escolares não presenciais, a maior parte dos/as estudantes não terá como acessar ou desenvolver plenamente os conteúdos com qualidade”.

No mesmo sentido, em sua Nota Pública sobre a educação à distância durante a pandemia (já citada), preocupada com o acesso e a utilização de mecanismos que poderiam ser empregados no ensino remoto pelos alunos do segundo ciclo do Ensino Fundamental, a UNDIME defendeu que, num primeiro momento, esta metodologia fosse usada apenas de forma complementar e em caráter experimental, com o escopo de aferir a sua eficácia e efetividade. Somente após constatado êxito na medida, é que se poderia adotar o ensino mediado como forma de cumprir o ano letivo.

Adicionalmente, em sua Nota Pública acerca da flexibilização do calendário escolar (também já citada linhas acima), em que pese a entidade afirmar a compatibilidade do ensino remoto com os anos finais do Ensino Fundamental, a posse de instrumentos capazes de transmitir conhecimento aos alunos e sua correta utilização são os fatores que mais influenciam na tomada de decisão. Essa circunstância – a ser abordada com mais ênfase no tópico subsequente – evoca a premência de uma colaboração mais intensa e direcionada entre os entes subnacionais, com o fito de viabilizar semelhante estratégia. Nas palavras da UNDIME (grifou-se):

O uso da modalidade de educação a distância com atividades extra-escolares, com uso da interatividade ou não, em caráter substitutivo às aulas presenciais, pode ser considerado para os anos finais do ensino fundamental, **desde que sejam garantidos suporte tecnológico, metodológico e de formação dos professores, por parte da União e dos governos estaduais às redes municipais.** O uso da EAD nos anos finais do ensino fundamental, em situação de emergência, deve ocorrer até um limite máximo de 25% dos 200 dias letivos, como forma de resguardar um mínimo de aulas presenciais com maior qualidade.

Desta forma, **em relação aos anos finais do Ensino Fundamental**, para que as atividades realizadas em casa possam integrar o cumprimento do calendário escolar, sem olvido das severas limitações de ordem pedagógica, a recomendar o máximo de cautela e a restrição da alternativa a apenas parte da carga horária obrigatória e do conteúdo programático previsto, em cada ano ou série, em prol da manutenção do padrão de qualidade, **devem ser utilizados métodos e ferramentas capazes de assegurar o mais amplo acesso possível à educação a todos os alunos**, de modo a prevenir que o ensino remoto, à força de combater o déficit de aprendizagem dos estudantes ocasionado com a quarentena, não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

acarrete um aumento na disparidade de desempenho entre eles, enquanto reflexo da desigualdade social.

2.3.3. Da viabilidade do ensino remoto no Ensino Médio

Enquanto última etapa da educação básica, o Ensino Médio tem, no art. 35 da LDB, expressas as suas finalidades (destacou-se):

Art. 35. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:

I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a **ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores**;

III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o **desenvolvimento da autonomia intelectual** e do pensamento crítico;

IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

Para garantir a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos na etapa antecedente e a preparação básica para o trabalho e a cidadania do aluno, a Base Nacional Comum Curricular – BNCC elenca que o ambiente escolar deve, entre outras ações (pp. 465/466):

- garantir o **protagonismo dos estudantes em sua aprendizagem** e o desenvolvimento de suas capacidades de abstração, reflexão, interpretação, proposição e ação, essenciais à sua autonomia pessoal, profissional, intelectual e política;

[...]

- assegurar tempos e espaços para que os estudantes reflitam sobre suas experiências e aprendizagens individuais e interpessoais, de modo a valorizarem o conhecimento, **confiarem em sua capacidade de aprender, e identificarem e utilizarem estratégias mais eficientes a seu aprendizado**;

[...]

- garantir a contextualização dos conhecimentos, articulando as dimensões do trabalho, da ciência, da tecnologia e da cultura;

- viabilizar o acesso dos estudantes às bases científicas e tecnológicas dos processos de produção do mundo contemporâneo, relacionando teoria e prática – ou o conhecimento teórico à resolução de problemas da realidade social, cultural ou natural;

- revelar os contextos nos quais as diferentes formas de produção e de trabalho ocorrem, sua constante modificação e atualização nas sociedades contemporâneas e, em especial, no Brasil;

[...]

Já em relação às finalidades dispostas nos incisos III e IV do art. 35 supratranscrito, a BNCC destaca que as escolas devem para se estruturar de forma a garantir



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

que o espaço escolar seja um ambiente em que os alunos possam “apropriar-se das linguagens das tecnologias digitais e tornar-se fluentes em sua utilização” (p. 467).

Diante disso, depreende-se que esta etapa educacional trabalha e estimula a autonomia dos estudantes em sua aprendizagem e seu protagonismo no desenvolvimento de suas capacidades, conduzindo o aluno ao aprimoramento das habilidades que serão utilizadas em todos os aspectos de sua vida, principalmente na profissional.

A tônica centrada nesse estímulo ao autodesenvolvimento torna essa etapa do processo educacional mais afim a recursos mediados de ensino. Por conseguinte, o art. 36, §11, da Lei n. 9.934/96 abre a possibilidade de sua inclusão entre as maneiras de realização do efetivo trabalho escolar, ao dispor que “para efeito de cumprimento das exigências curriculares do ensino médio, os sistemas de ensino poderão reconhecer competências e firmar convênios com instituições de **educação a distância** com notório reconhecimento [...]” (grifo nosso).

Além disso, a par do que aduz o já citado art. 80 do mesmo diploma legal, no sentido de que “o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância”, e do que ressalta o Decreto n. 9.057/17, ao regulamentar o dispositivo, quanto à atribuição das autoridades dos sistemas educacionais de autorizar o seu funcionamento, com a atualização das diretrizes curriculares nacionais para o Ensino Médio (Resolução n. 03, de 21 de novembro de 2018, do CNE), no art. 17, §13, restou consignado que as atividades realizadas à distância seriam contabilizadas como parte da carga horária obrigatória. Todavia, essa parte estaria limitada a 20% (vinte por cento) da carga horária total – com possibilidade de expansão para 30% (trinta por cento) no ensino noturno – exigindo-se, para isso, que haja suporte tecnológico (digital ou não) e pedagógico. Confira-se:

Art. 17. O ensino médio, etapa final da educação básica, concebida como conjunto orgânico, sequencial e articulado, deve assegurar sua função formativa para todos os estudantes, sejam adolescentes, jovens ou adultos, mediante diferentes formas de oferta e organização.

[...]

§ 15. **As atividades realizadas a distância podem contemplar até 20% (vinte por cento) da carga horária total**, podendo incidir tanto na formação geral básica quanto, preferencialmente, nos itinerários formativos do currículo, **desde que haja suporte tecnológico - digital ou não - e pedagógico apropriado**, necessariamente com acompanhamento/coordenação de docente da unidade escolar onde o estudante está matriculado, **podendo a critério dos sistemas de ensino expandir para até 30% (trinta por cento) no ensino médio noturno.**⁵⁰

Ainda, a Resolução n. 1.237/2018-CEE/RO, de 22 de janeiro de 2019, do Conselho Estadual de Educação de Rondônia, reforça, mais uma vez, que as aulas do ensino

⁵⁰ Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51281622. Acesso em 27abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

médio poderão ser ministradas à distância, não impondo qualquer condição excepcional para que isso ocorra, diferente do que ocorre com o ensino fundamental.⁵¹

Do exposto acima, percebe-se que a adoção do ensino à distância no Ensino Médio é plenamente aceitável na legislação vigente, a qual prevê balizas e limites para a sua utilização. Contudo, o que ora se põe em análise não diz respeito à adoção de uma modalidade estruturada, e sim a adesão temporária a técnicas de ensino remoto, enquanto durar o período de isolamento dos alunos. Como já bem pontuado em linhas pretéritas, não há em nosso ordenamento jurídico uma norma para regular o uso dessas técnicas em um regime especial, destinada a nortear a atuação do sistema de ensino no contexto social de crise.

A compatibilidade do emprego dessas técnicas de atividade à distância, porém, por sua condição mais genérica, é algo passível de indução, ante a existência de normas permissivas à modalidade do ensino à distância, que tem características e formatos próprios.

Semelhante inferência, no momento atual, faz-se premente em face do dilema agora vivenciado acerca da educação brasileira, entre a adoção do ensino remoto ou a paralisação por completo das atividades educacionais, que seriam repostas apenas quando o período de segregação social terminasse, em momento futuro e ainda incerto, e sob condições ainda não definidas.

Assim, considerando todo o cenário atual e a incerteza de por quanto tempo essa situação calamitosa irá se arrastar, bem como há legislação permissiva para a adoção do ensino EAD no ensino médio, pode-se cogitar a possibilidade de utilizar, excepcionalmente, as normas relativas à essa modalidade de ensino como balizas e direcionamentos para a adoção do ensino remoto.

A proposta de parecer do Conselho Nacional de Educação, reforça a autonomia dos estudantes do Ensino Médio, ao dizer que “as dificuldades cognitivas para a realização de atividades *on-line* são reduzidas ao longo do tempo com maior autonomia dos estudantes, sendo que a supervisão de adulto para realização de atividades pode ser feita por meio de orientações e acompanhamentos com o apoio de planejamentos, metas, horários de estudo presencial ou *on-line*” (p. 08).

Porém, partindo para a análise do aspecto operacional da utilização do ensino mediado, a Mensagem elaborada pela CNTE, já mencionada anteriormente, trouxe a informação de que, após o anúncio do MEC sobre a possibilidade de as escolas e universidades utilizarem as ferramentas de EaD para preencherem o calendário letivo, mais da metade das instituições públicas de ensino superior rejeitou a adoção de aulas não presenciais por considerar impossível garantir o acesso universal e a qualidade dos conteúdos a seus estudantes. A entidade sindical obtempera, com prudência, que esse dado não pode ser desconsiderado, haja vista que “as redes públicas escolares são muito menos instrumentalizadas, atendem a um público infinitamente superior ao das universidades e

⁵¹ Disponível em: [http://www.seduc.ro.gov.br/cee/files/Resoluo_1_237-19_EAD_06_02_2019\(1\).pdf](http://www.seduc.ro.gov.br/cee/files/Resoluo_1_237-19_EAD_06_02_2019(1).pdf). Acesso em 27abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

possuem estudantes de diferentes faixas etárias e com menos potencial autodidata. Tratam-se de crianças e jovens com pouca autonomia nos estudos e a maioria oriunda de famílias com baixa escolaridade”.

Destarte, conquanto juridicamente possível e pedagogicamente compatível, a implementação do ensino remoto para o cumprimento do ano letivo na etapa do Ensino Médio depende, substancialmente, de condições operacionais que o permitam, o que passa pela necessidade de prévio conhecimento sobre o acesso aos meios de transmissão de conhecimento no país, pois a decisão a ser tomada acerca desse assunto deve garantir o direito à educação de todos os estudantes.

Acerca disso, segundo a pesquisa TIC Domicílios 2018, realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br),⁵² apenas 67% (sessenta e sete por cento) dos domicílios brasileiros possuem acesso à internet. Ou seja, 33% dos lares do país não dispõem de acesso à internet. E detalhando essa informação em classes sociais que possuem esse acesso, verifica-se o seguinte: classe A: 99% (noventa e nove por cento); classe B: 94% (noventa e quatro por cento); classe C: 76% (setenta e seis por cento); e classes D/E: 40% (quarenta por cento). Já em relação ao acesso de internet por computadores, 42% (quarenta e dois por cento) dos brasileiros utilizam esse dispositivo, sendo que na classe C são 47% (quarenta e sete por cento) e nas classes D/E apenas 9% (nove por cento). A seu turno, o acesso à internet por telefones celulares, abrange 93% (noventa e três por cento) da população do país, sendo que a classe A detém acesso de 100% (cem por cento) e a classe D/E de apenas 84% (oitenta e quatro por cento).⁵³

Ainda, os dados trazidos no supracitado Guia COVID-19 – Educação à Distância, a partir da Pesquisa por Amostra Domiciliar Contínua (PnadC) de 2017, demonstram que, em Rondônia, apenas 38% (trinta e oito por cento) dos moradores possuem computador/tablet em casa; 74% (setenta e quatro por cento) possuem internet em suas residências; 48% (quarenta e oito por cento) possuem banda larga; e 31% (trinta e um por cento) possuem computador/tablet e banda larga em casa.

Já no que diz respeito às crianças e adolescentes, outra pesquisa do Cetic.br, sobre o uso da internet por crianças e adolescentes no Brasil em 2018, informa que, dentre os indivíduos de 9 a 17 anos, apenas 86% (oitenta e seis por cento) são usuários de internet, sendo que na zona rural esse percentual é de apenas 68% (sessenta e oito por cento), e na Região Norte de apenas 75% (setenta e cinco por cento).⁵⁴

⁵² O Cetic.br é um departamento do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (Nic.br), que implementa as decisões e projetos do Comitê Gestor da Internet do Brasil (Cgi.br). Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic_dom_2018_livro_eletronico.pdf, p. 105. Acesso em 17abr2020.

⁵³ Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/425.pdf?1730332266=&utm_source=conteudo-nota&utm_medium=hiperlink-download. Acesso em 12abr2020.

⁵⁴ Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/216370220191105/tic_kids_online_2018_livro_eletronico.pdf, p. 111, acesso em 07Abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

Diante desse cenário, percebe-se que no Brasil um dos maiores problemas enfrentados na educação básica é a universalização do acesso à internet.

Assim, considerando que as medidas a serem adotadas durante o período da pandemia do COVID-19 devem ser as mais democráticas possíveis, assegurando o acesso a todos os alunos, tais informações não podem ser desprezadas, sob pena de que a veiculação dos conteúdos didáticos e a realização de atividades educacionais não presenciais exclusivamente por esse canal não venham a exacerbar a defasagem de aprendizado de algumas classes sociais, agravando a desigualdade existente.

Em vista disso, um dos dispositivos de comunicação que merece destaque pela quase universalização de acesso pela população do país é a televisão, que, segundo a pesquisa TIC Domicílio 2018,⁵⁵ está presente em 96% (noventa e seis por cento) dos domicílios brasileiros.

Desta forma, a realização de parcerias entre canais de TV aberta e o poder público para a disponibilização de aulas seria uma importante ferramenta para o aprendizado de milhares de alunos da rede pública de ensino, durante a suspensão das aulas presenciais – sem perder de vista que a utilização desse mecanismo deve ser precedida da elaboração de roteiro de aulas e de conteúdos programáticos que atendam as especificidades de cada ano escolar.

Essa opção tem sido feita por outras unidades da federação, inclusive com o compartilhamento de conteúdos entre si, como no caso dos Estados do Amazonas e São Paulo, como já mencionado em tópico precedente. Porém, mesmo sendo uma alternativa favorável para o cumprimento do ano letivo, há ainda, casos de alunos que não possuem acesso a essa ferramenta, porquanto pelo menos 4% (quatro por cento) dos domicílios brasileiros não possuem televisor.

Assim sendo, o caminho para garantir o máximo de acesso dos alunos às atividades educacionais não presenciais passa, necessariamente, pela conjugação de diferentes veículos de comunicação, mostrando-se viável, também, a adoção do rádio e, ainda, o envio de material impresso para as residências desses alunos (com cronograma de atividades a serem realizadas e encaminhadas para correção dos professores), além da criação de aplicativos de celulares que contenham aulas sem necessidade de acesso à internet, e da disponibilização de acesso gratuito à internet a todos os alunos que possuem ferramentas para utilizá-la.

Além disso, para tais mecanismos sejam devidamente articulados e alcançados pelos usuários, é imprescindível a construção pela escola de um canal de suporte aos alunos e familiares, via e-mail, telefone, redes sociais, para que haja a disponibilização de dicas de estudo, orientações, acompanhamento de aprendizagem etc., possibilitando que o ambiente escolar (embora virtual) esteja presente no dia a dia do aluno em isolamento social.

⁵⁵ Disponível em: http://data.cetic.br/cetic/explore?idPesquisa=TIC_DOM. Acesso em 17abr2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

Todas essas medidas, por certo, devem ser alvo de discussão conjunta entre a Secretaria Estadual de Educação, as Secretarias Municipais de Educação, o Conselho Estadual de Educação e os Conselhos Municipais de Educação, com vistas a instituir um regime de colaboração fortalecido e alinhado, capaz de mutuamente suprir as deficiências particulares a cada sistema de ensino, ampliar a cobertura desses canais de comunicação e, com algum grau de uniformidade, mitigar as diferenças de desenvolvimento do aprendizado que poderão aumentar durante o período de emergência pública em saúde.

Ademais, a elaboração de um minucioso plano de atividades domiciliares, em que fiquem consignadas todas as atividades a serem desenvolvidas, o método de realização dessas atividades, o cronograma, conteúdo programático respectivo, e a forma de validação dessa atividade para fins de contabilização no calendário escolar, são medidas cruciais para a implementação do ensino remoto pelas respectivas redes, devendo os sistema de ensino, em seus documentos de normatização, fixar essa exigência.

Por derradeiro, não obstante se reconheça maior possibilidade de implementação do ensino remoto na última etapa da educação básica do que nas anteriores, a recomendação constante do art. 17, §15, da já mencionada Resolução CNE n. 3/2018, no sentido de que a educação à distância se limite a vinte por cento da carga horária total (considerada a possibilidade de ampliação para trinta por cento para o ensino noturno) deve ser levada em conta, para o fim de reflexão sobre o quanto da proposta pedagógica e, por conseguinte, da carga horária obrigatória, poderia ser trabalhada remotamente. É de se destacar, a esse respeito, que o regime especial em comento deverá vigorar enquanto durar o período de suspensão das aulas presenciais e alcançar, igualmente, as medidas necessárias à recuperação do processo de ensino-aprendizagem após a retomada das atividades presenciais.

Por esse motivo, mesmo diante dessa possível viabilidade, cautelas terão que ser tomadas, de maneira que, além da adoção de alternativas viáveis para todos os alunos terem acesso à educação, faz-se preciso a construção de um planejamento e a implementação de ações voltadas ao retorno às aulas presenciais, incluindo-se a identificação de alunos com baixo desempenho acadêmico e em situação de vulnerabilidade – que podem ser os mais prejudicados com a utilização dessa metodologia –, para que haja nivelamento do aprendizado, prevenindo a evasão escolar.

A finalidade desse plano de retorno, em paralelo à reposição presencial dos conteúdos não abordados remotamente, deve ser a de reforçar os conteúdos repassados durante o período de suspensão das aulas presenciais, e de trabalhar o aspecto psicológico dos professores e alunos.

Cumprir destacar, ainda, uma importante ferramenta que se mostra necessária para o plano de retorno às aulas, a saber: a realização de busca ativa, para trazer todos os alunos novamente às escolas, considerando a grande possibilidade de abandono da escola nesse período.

3. CONCLUSÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

Ante o exposto, diante da análise realizada, considerando todo o cenário excepcional vivenciado em nosso país, e o número crescente de casos confirmados da COVID-19 no Estado de Rondônia, é de se concluir que **a manutenção da suspensão das aulas presenciais nas redes de ensino é a medida mais adequada no presente momento**, em razão da ausência de ferramentas e estruturas suficientes na saúde pública a nível estadual e municipal para combater e tratar os infectados pelo vírus, tendo em vista, principalmente, que a atividade educacional exige o contato direto entre os alunos, professores e demais profissionais da educação, o que poderia resultar em aumento significativo dos casos de contaminação.

Além disso, no tocante à adoção do ensino remoto na educação básica como medida para o cumprimento do calendário escolar, **restou demonstrada a inviabilidade dessa ferramenta para a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental**. Estas são etapas em que a escola detém um papel fundamental no desenvolvimento do aluno, de sorte que, seja pelas substanciais limitações de cunho jurídico-normativo e mesmo pedagógico, ante a ausência de autoaprendizagem, a utilização de ensino remoto como recurso para o desempenho do efetivo trabalho escolar, mostra-se com elas incompatível.

Desta feita, o emprego de recursos para atividades educacionais mediadas na Educação Infantil há de ser restrito ao propósito de mitigar os efeitos do isolamento social, sem pretensões de substituir ou complementar a atividade escolar presencial, que deverá ser recuperada por meio de reposição, no âmbito das unidades de ensino. Mas, para o primeiro ciclo do Ensino Fundamental, as técnicas de ensino remoto podem ser adotadas de modo complementar, para os estritos fins de reforço do aprendizado adquirido antes da suspensão das aulas presenciais, e para manutenção do contato do aluno com o universo escolar.

Já com relação aos anos finais do Ensino Fundamental e ao Ensino Médio, tem-se que adoção do ensino remoto nestas etapas depende da verificação de condições operacionais com a disponibilização de meios que possibilitem ao máximo o acesso aos conteúdos programáticos a todos os alunos, de forma a garantir o aprendizado na maior medida possível, com previsão de múltiplas alternativas para o repasse de conteúdo e a realização das atividades educacionais, tendo-se em conta, especialmente, as dificuldades dos estudantes em vulnerabilidade social. Além disso, critérios de validação das atividades realizadas em casa devem ser elaborados para que haja o cômputo no calendário escolar.

Assim, constata-se que a UNDIME/RO e a UNCME/RO trazem no bojo da documentação encaminhada preocupações concretas que afetam a saúde pública (manutenção da suspensão das aulas como medida para evitar o aumento dos casos de COVID-19) e a educação (adoção de medidas para o cumprimento do calendário escolar que prejudiquem o aprendizado dos alunos e não deem amplo acesso à educação), revestindo-se de plausibilidade jurídica.

Demais disso, considerando que, diante do disposto no art. 4º, *caput* e §1º, do Decreto n. 24.979, de 26 de abril de 2020, as aulas presenciais nas escolas estaduais ficam suspensas até dia 17 de maio, e os municípios poderão, a partir do dia 04 de maio, dispor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

sobre o retorno das aulas presenciais, compreende-se que, caso não sejam adotadas medidas urgentes, as ações do poder público estadual e dos órgãos municipais poderão ocasionar prejuízos irremediáveis a essas duas áreas sensíveis (perigo da demora), verifica-se estarem presentes os requisitos para a concessão de uma tutela antecipatória, de caráter inibitório, que previna a consumação de grave irregularidade.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, sugere-se ao relator a adoção das medidas a seguir:

I – A conversão deste procedimento apuratório em Fiscalização de Atos, nos termos do art. 78-C do RITCERO, c/c. o art. 10 da Resolução n. 291/2019;

II – A concessão de tutela antecipatória, de caráter inibitório, nos termos do art. 3.º-A da Lei Complementar estadual n. 154/1996, c/c. o art. 78-D, inciso I e o art. 108-A, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, **para determinar** ao Governador do Estado de Rondônia e ao Secretário de Estado da Educação, bem como aos Prefeitos Municipais e Secretários Municipais de Educação, ou quem suas vezes fizerem, a adoção das seguintes medidas:

1) a manutenção da suspensão das aulas presenciais nas redes de ensino do Estado e dos municípios, como medida de prevenção ao contágio por coronavírus, **condicionando a retomada das atividades escolares presenciais à prévia comprovação nos autos da efetivação das seguintes providências:**

a) **a avaliação de risco em saúde pública que autorize a abertura das unidades escolares**, a partir monitoramento da situação epidemiológica estadual, e com observância às diretrizes do Ministério da Saúde, aos Protocolos de Manejo Clínico da COVID-19 e às diretrizes do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública - COE-nCoV;

b) **a elaboração de um plano de retorno às atividades escolares presenciais**, com diretrizes para as instituições das redes de ensino estadual na implementação de:

b.1) estratégias de acolhimento aos professores e alunos;

b.2) metodologias para o diagnóstico das deficiências de aprendizagem;

b.3) um programa de reposição dos conteúdos curriculares para o cumprimento da proposta pedagógica e da carga horária mínima obrigatória, observadas as recomendações do Conselho Nacional de Educação; e

b.4) mecanismos de busca ativa, para trazer todos os alunos novamente ao ambiente escolar, considerando a possibilidade de abandono;

III – A concessão de tutela antecipatória, nos termos do art. 3.º-A da Lei Complementar estadual n. 154/1996, c/c. o art. 78-D, inciso I e o art. 108-A, ambos do RITCERO, **para determinar** ao Conselho Estadual de Educação e aos Conselhos Municipais de Educação que **promovam a regulamentação do ensino remoto como regime especial** a ser executado na política pública educacional para mitigar os efeitos da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

crise sanitária do processo de ensino-aprendizagem dos alunos rondonienses, considerando as recomendações do Conselho Nacional de Educação e em observância às seguintes diretrizes:

1) **que as atividades educacionais remotas não sejam consideradas para o cômputo da carga horária obrigatória e o cumprimento do calendário escolar da etapa de Educação Infantil e do primeiro ciclo (anos iniciais) do Ensino Fundamental**, restringindo-se, no caso da primeira, ao escopo de orientação das famílias e de preservação do vínculo escolar e, no caso do segundo, ao propósito de reforço e complementação do aprendizado já adquirido antes da suspensão das aulas presenciais;

2) **que as atividades educacionais remotas somente sejam consideradas para o cômputo da carga horária obrigatória e o cumprimento do calendário escolar do segundo ciclo (anos finais) do Ensino Fundamental e do Ensino Médio após a verificação de condições operacionais que viabilizem**, dentro de padrões minimamente razoáveis, a **qualidade** da prestação do serviço educacional, e o **acesso igualitário** a todos os alunos na maior medida possível, **com o uso combinado de ferramentas**, digitais ou não, que assegurem uma cobertura satisfatória das redes de ensino;

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, juntamente com as Secretarias Municipais de Educação, o Conselho Estadual de Educação e os Conselhos Municipais de Educação, **reuniões e análises acerca dos critérios 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

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;

V – **Encaminhar** este relatório técnico aos Municípios do Estado de Rondônia, para ciência acerca do seu teor.

Porto Velho, 29 de abril de 2020.

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

Bianca Cristina Silva Macedo
Assessora II
Matrícula 990795

Supervisionado
Bruno Botelho Piana
Auditor de Controle Externo
Coordenador
Matrícula 504

Em, 29 de Abril de 2020



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

Em, 29 de Abril de 2020



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