



Nota Recomendatória Conjunta ATRICON/IRB/ABRACOM/CNPTC/AUDICON nº 02/2021

Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros visando à adoção de medidas de orientação, acompanhamento e fiscalização voltadas à garantia do financiamento e da implementação de acesso à educação e ao reforço de aprendizagem em razão das consequências causadas pela pandemia da Covid-19.

A ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON, o INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB, a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS – ABRACOM, o CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – CNPTC e a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MINISTROS E CONSELHEIROS-SUBSTITUTOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – AUDICON,

CONSIDERANDO os termos da Resolução Atricon nº 03/2015, que apresenta diretrizes e opera como referencial aos Tribunais de Contas quanto aos parâmetros estabelecidos para a atuação dos órgãos de controle em relação à política pública da educação, bem como o Manual de Procedimentos do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas - MMD-TC em vigor;

CONSIDERANDO o contido na Resolução Conjunta ATRICON/ ABRACOM/ CNPTC/ IRB nº 1, de 27 de março de 2020, a qual dispõe sobre diretrizes e

recomendações quanto às medidas que possam ser adotadas pelos Tribunais de Contas, de modo colaborativo com os Poderes e órgãos, para minimizar os efeitos decorrentes da Covid-19;

CONSIDERANDO que o art. 206, I, da Constituição da República estabelece como princípio a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, o que reclama a garantia de meios concretos para a acessibilidade dos alunos, inclusive a oferta dos instrumentos tecnológicos necessários para o acompanhamento das aulas por aqueles que não disponham de recursos para adquiri-los;

CONSIDERANDO o dever do Estado de “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (art. 208, VII, da Constituição da República), mandamento que não é exaustivo, por não compreender todas as medidas de assistência que sejam necessárias à garantia da manutenção dos estudantes na escola;

CONSIDERANDO que o “acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (art. 208, § 1º, da Constituição Brasileira), e que a acessibilidade exige interpretação atualizada, em razão das circunstâncias excepcionais causadas pela pandemia da Covid-19;

CONSIDERANDO que o “ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais” (art. 32, § 4º, da Lei Federal nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), e que, devido à suspensão das atividades escolares por conta da pandemia, o uso de ferramentas de tecnologia tornou-se essencial para o prosseguimento da oferta da educação obrigatória, e que a sua utilização terá grande importância para a recuperação dos prejuízos de aprendizagem;



CONSIDERANDO que “Os conteúdos, as metodologias e as formas de avaliação processual e formativa serão organizados nas redes de ensino por meio de atividades teóricas e práticas, provas orais e escritas, seminários, projetos e atividades *on-line*(...)” (art. 35, § 8º, da Lei Federal nº 9.394/1996), aumentando com isso a importância do acesso à tecnologia;

CONSIDERANDO a estratégia de inclusão digital prevista no subitem 7.15 do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei Federal nº 13.005/2014, e que, por força do regime de excepcionalidade das aulas remotas e da provável adoção de um regime híbrido pela maioria das redes de ensino por um tempo indeterminado, dito objetivo deve levar em conta o fato de os alunos não estarem no ambiente físico da escola;

CONSIDERANDO o dever de aplicação mínima, pelos entes federados, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) (art. 212, *caput*, da Constituição da República) e que os dados disponibilizados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) indicam que, dos 4.488 Municípios que alimentaram o Sistema até este momento, 228 não atingiram o mínimo constitucional (aumento de 267% em relação a 2019);

CONSIDERANDO que a internet banda larga não chegava a 17,2 mil escolas urbanas (20,5%) em 2020 (Censo Escolar da Educação Básica); que, ao fim de 2020, somente 2 a cada 10 cidades (22,5% das redes municipais) terminaram o ano com plataformas educacionais em operação (dados da Undime); que 7,7 milhões de alunos com acesso à internet não tinham telefone celular e que 33,9 milhões, embora com conectividade, não dispunham de computador - estimativas elaboradas a partir da PNAD Contínua Anual 2019 (IBGE) e do Censo Escolar 2020 (INEP/MEC) -, o que pode ser

indicativo da insuficiência de investimentos para a garantia do acesso dos estudantes à educação básica obrigatória;

CONSIDERANDO a essencialidade dos investimentos para garantir a educação, com absoluta prioridade, às crianças, adolescentes e jovens, dever expresso no art. 227, *caput*, da Constituição da República, e que os dados disponibilizados no SIOPE indicam aplicação de recursos em MDE em percentuais inferiores no ano de 2020 em 2.853 Municípios;

CONSIDERANDO que, conforme o relatório “Cenário da Exclusão Escolar no Brasil – Um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação”, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), mais de 5 milhões de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos estavam fora da escola ou sem atividades escolares em novembro de 2020;

CONSIDERANDO o disposto nos Pareceres CNE/CP nºs 5, 9 e 11/2020, que trataram da reorganização do calendário escolar, da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual e de orientações educacionais para a realização de aulas e atividades pedagógicas presenciais e não presenciais no contexto da pandemia; e nos Pareceres CNE/CP nºs 15 e 19/2020, bem como na Resolução CNE/CP nº 2/2020, que apresentaram diretrizes nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei Federal nº 14.040/2020, a qual estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020;

CONSIDERANDO que o retorno às aulas presenciais vem ocorrendo no formato híbrido, de modo que é provável que parte da carga horária ainda continue sendo implementada em formatos não presenciais;

CONSIDERANDO as competências constitucionais e legais dos Tribunais de Contas para apreciar as contas prestadas anualmente pelos Chefes do Poder Executivo, julgar as contas de administradores e realizar auditorias e inspeções para verificar a regularidade dos atos do poder público quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial (art. 71 da Constituição Brasileira), o que inclui a verificação não apenas do cumprimento dos mínimos constitucionais e legais de aplicação dos recursos em educação, mas a legitimidade das despesas sob a ótica das finalidades para as quais se destinam;

CONSIDERANDO que o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, recepcionado pela ordem jurídica brasileira pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, estabelece que “A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos” (art. 13, item 2, “a”), e que a acessibilidade compreende não apenas oferta de vaga, mas também condições para que os alunos acompanhem as atividades escolares;

RECOMENDAM aos Tribunais de Contas brasileiros a adoção de ações com o fim de verificar se os entes federativos estão implementando providências para combater os efeitos da pandemia na educação quanto aos aspectos da conectividade dos estudantes e professores, infraestrutura e condições sanitárias, conforme os itens que seguem.

1. Orientar os gestores que:

- 1.1. Efetuem levantamento sobre as reais condições de acesso de alunos e professores à rede mundial de computadores, para identificar as principais dificuldades (falta de equipamentos ou equipamentos inadequados, pacotes de dados, velocidade da



internet, por exemplo) e os que necessitam de apoio prioritário do poder público para tanto;

- 1.2. Estimem os custos financeiros de aquisição e manutenção de serviços e equipamentos para atender a demanda de conectividade de alunos e professores cuja hipossuficiência econômica esteja obstando o pleno acesso ou desenvolvimento das atividades não presenciais;
- 1.3. Elaborem projeto de suporte à conectividade, baseado na demanda apurada e nos custos identificados, prevendo dotação orçamentária para atendê-la, caso não o tenham feito, e observando rigorosamente o cronograma de aplicação dos recursos conforme o projetado e de acordo com as necessidades dos alunos e professores;
- 1.4. Monitorem a execução do projeto conforme o escopo e os indicadores nele estabelecidos, e com apoio de dirigentes escolares e comissões compostas pela comunidade escolar porventura existentes ou criadas para acompanhar protocolos de retorno às aulas presenciais;
- 1.5. Divulguem, em seu sítio na rede mundial de computadores, os projetos elaborados, o número de beneficiários, os objetivos, a periodicidade e os custos respectivos;
- 1.6. Avaliem as condições de infraestrutura e segurança das escolas e adotem providências imediatas para a garantia do seu funcionamento de acordo com os protocolos aprovados, de modo que, com a liberação por parte das autoridades sanitárias competentes, as atividades presenciais possam ser prontamente restabelecidas; e



- 1.7. Deem conhecimento dos planos de necessidades à comunidade escolar, inclusive com a divulgação em seu sítio na rede mundial de computadores, e estabeleçam o cronograma de investimentos necessários.

2. Que em suas ações de controle:
 - 2.1. Apurem o desempenho das receitas para fins do cálculo da MDE no exercício de 2020, em comparação com 2019, conforme procedimentos próprios, buscando conhecer a realidade dos Municípios jurisdicionados;
 - 2.2. Verifiquem o comportamento da despesa total liquidada na função educação em 2020 em relação ao ano de 2019, buscando identificar se houve acréscimo ou decréscimo na aplicação de recursos nessa política pública;
 - 2.3. Identifiquem situações em que Municípios, embora experimentando aumento de receitas, não aportaram os recursos necessários na infraestrutura das escolas públicas, especialmente os relacionados com conectividade, visando a garantir o pleno acesso de alunos e professores à internet, sendo que as insuficiências a respeito poderão ser identificadas no Censo Escolar 2020, além de eventuais outras fontes de informação (a propósito, vide [portal do IRB](#));
 - 2.4. Utilizem, quando constatada a insuficiência de investimentos na manutenção e desenvolvimento do ensino, os meios disponíveis, tais como auditorias, inspeções, termos de ajustamento de gestão e solicitação de apresentação de planos de ação pelos gestores, observados, se for o caso, critérios de risco, relevância e



- materialidade, para obter compromissos de aplicação de recursos, especialmente quanto àqueles entes federativos que não atingiram, em 2020, o mínimo constitucional previsto no artigo 212;
- 2.5. Verifiquem, independentemente do comportamento da receita, se os gestores adotaram todas as medidas possíveis para o acesso à escola, seja no modelo presencial, remoto ou híbrido, inclusive com a garantia de conectividade aos alunos, condições de infraestrutura e implementação de protocolos sanitários para o retorno às atividades presenciais;
 - 2.6. Acompanhem a execução dos planos estabelecidos pelos gestores, quanto à realização de objetivos e prazo definidos, adotando as medidas necessárias para exigir o seu cumprimento;
 - 2.7. Monitorem a execução orçamentária relativa ao exercício de 2021 e, em identificando a possibilidade de desatendimento ao disposto nos artigos 212 da Constituição da República e 70 da LDB, instem os respectivos gestores a adotarem medidas efetivas com vistas a se prevenir eventual descumprimento das normas de regência; e
 - 2.8. Divulguem, no sítio oficial do respectivo Tribunal de Contas, o resultado de levantamentos e ações de controle, bem como de ciência aos conselhos de educação, para auxiliar o controle social.

Brasília, 21 de junho de 2021.



Fábio Túlio Filgueiras Nogueira,
Presidente da Associação dos Membros
dos Tribunais de Contas do Brasil –
ATRICON.

Ivan Lelis Bonilha,
Presidente do Instituto Rui Barbosa – IRB.

Thiers Vianna Montebello,
Presidente da Associação Brasileira de
Tribunais de Contas dos Municípios -
ABRACOM.

Conselheiro Joaquim Alves de Castro Neto,
Presidente do Conselho Nacional de
Presidentes dos Tribunais de Contas –
CNPTC.

**Ministro-Substituto Marcos
Bemquerer Costa,**
Presidente da Associação Nacional dos
Ministros e Conselheiros Substitutos
dos Tribunais de Contas – AUDICON.

Conselheiro Cezar Miola,
Presidente do Comitê Técnico da Educação do
Instituto Rui Barbosa – CTE-IRB.