

PLANEJAMENTO DA VOLTA ÀS AULAS E O DIMENSIONAMENTO DAS AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES NECESSÁRIAS AO ATENDIMENTO DAS MEDIDAS DE SEGURANÇA SANITÁRIA

Nota Técnica nº 01/20 - CARTILHA



GAEPE-GO



ÍNDICE

- 1. INTRODUÇÃO.....03
- 2. JUSTIFICATIVA.....04
- 3. ASPECTOS IMPORTANTES DO PLANEJAMENTO.....05
- 4. ENFRENTAMENTO DAS DESPESAS.....07
- 5. CONDUÇÃO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS.....08



1. INTRODUÇÃO

A garantia do direito humano à educação, encartado no rol dos direitos fundamentais de natureza social (art. 6º, CF), representa condição inafastável para a concretização dos fundamentos e dos objetivos da República Federativa do Brasil, nos termos definidos nos art. 1º e art. 3º, da Constituição Federal, sobretudo da dignidade da pessoa humana e da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, baseada no desenvolvimento nacional e na promoção do bem de todos.

Segundo as disposições dos artigos 205 e 206 da Constituição Federal, a educação é direito de todos e dever do Estado e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, garantindo a igualdade de condições para acesso e permanência na escola e o padrão de qualidade, sendo direito social primordial para a construção de uma sociedade justa e solidária.

O artigo 227 da Constituição Federal estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A oferta e o desenvolvimento do ensino público, entretanto, sofreram impacto significativo com a difusão global, a partir de dezembro de 2019, do novo coronavírus (SARS-CoV-2), agente causador da COVID-19, doença que tem ocasionado uma crise sanitária transnacional, com consequências não só na área da saúde, mas também na economia e na garantia de outros direitos sociais, como a educação.

Aos 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou que a disseminação comunitária do COVID-19 em todos os Continentes caracteriza pandemia e solicitou ações dos governos frente à gravidade da situação.

No Brasil, o Ministério da Saúde editou a Portaria nº 188/GM/MS, de 4 de fevereiro de 2020, declarando Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em razão da infecção humana pelo novo Coronavírus (COVID-19), e a adoção de medidas para seu enfrentamento, nos termos da Lei Federal n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, da Portaria n. 356/GM/MS, de 11 de março de 2020.

Em Goiás, foi editado o Decreto Estadual n. 9.653, de 19 de abril de 2020, para o enfrentamento emergência de saúde pública, bem como outros dos instrumentos congêneres de âmbito estadual.

“O paulatino agravamento da emergência sanitária provocou, no mês de março, a interrupção das atividades presenciais de ensino, medida determinada pela Secretaria de Estado da Saúde de Goiás, inicialmente, com suporte na Nota Técnica nº: 1/2020 - GAB- 03076. Após sucessivas prorrogações, a suspensão das aulas está mantida até o dia **30 de setembro de 2020**, ou até nova recomendação do Comitê de Operações Estratégicas (COE) do Estado de Goiás, conforme o disposto na **Nota Técnica nº: 13/2020 - GAB- 03076**”.

A realidade de suspensão das aulas é comum a todas as regiões do país. Estudo realizado pelo Instituto Data Senado, intitulado Pesquisa DataSenado: Educação durante a pandemia (Agosto 2020), aponta que, no Brasil, aproximadamente 18 milhões de alunos da Educação Básica tiveram aulas suspensas em função da pandemia no mês de julho do corrente ano. Nota-se, pois, que os impactos da difusão do coronavírus nas rotinas de ensino da população em idade escolar são severos e merecem urgente atenção.

2. JUSTIFICATIVA

O cenário posto enseja crescentes discussões acerca do retorno às atividades presenciais. O desenvolvimento do plano, contudo, exige máxima precaução e debate amplo e democrático.

Nesse contexto, o Gabinete de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação do Estado de Goiás (GAEPE/GO), instituído pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Tribunal de Contas dos Municípios, pelo Ministério Público de Contas junto ao TCE-GO e TCM-GO, pela Defensoria Pública, pelo Tribunal de Justiça e pelo Ministério Público do Estado de Goiás, assim como pelo Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), e pelo Instituto Articule, apresenta esta cartilha para alertar e orientar os gestores das diversas redes de ensino presentes no estado sobre a importância do adequado planejamento das despesas, dimensionamento das aquisições e correta condução de processos licitatórios no contexto da retomada das atividades presenciais nas redes públicas de ensino.

A experiência de outros entes federados revela panoramas possíveis no trabalho de preparo das unidades escolares para o retorno às unidades escolares. Exemplo importante é o Plano de Retomada das Aulas da Secretaria de Estado da Educação de Rondônia¹. O planejamento, construído a partir de estudos e diretrizes nacionais e regionais (tais como o Plano Estadual de Retorno as Aulas/RO e Recomendações Conjuntas do MP/MPC), recebeu publicação em portal eletrônico e detalha toda a estimativa de custos do processo de retomada.

A observação do esforço conduzido por estados e municípios, somado ao exame das diversas questões sanitárias, educacionais e jurídicas que influem na intenção de retomada das atividades presenciais permitem identificar alguns elementos fundamentais na definição do planejamento.

1. Disponível em <https://prezi.com/p/cx0myw2fqsq4/atual-plano-de-retomada-aulas-seduc/>



3. ASPECTOS IMPORTANTES DO PLANEJAMENTO

✓ **Protocolo Sanitário de Retorno às Aulas**

A viabilização do regresso seguro às escolas depende, em primeiro plano, da *avaliação do quadro epidemiológico e orientações das autoridades sanitárias*. Demais instâncias de discussão do enfrentamento da pandemia, a exemplo das Comissões Municipais e Escolares de Gerenciamento da Pandemia da Covid-19², também podem colaborar de forma decisiva no retorno seguro.

Por constituir o ponto de partida do planejamento de retorno às aulas das diversas redes de ensino, o protocolo de biossegurança desenvolvido pela autoridade sanitária competente deve fundamentar todo o processo de contratações direcionadas ao atendimento das necessidades extraordinárias decorrentes do enfrentamento à pandemia no ambiente escolar.

✓ **Dimensionamento das contratações e aquisições indispensáveis à biossegurança**

As quantidades de material de higiene recomendado, termômetros, máscaras, lixeiras, dentre outros produtos indispensáveis apontados pela autoridade sanitária, a serem adquiridos pelo Poder Público, devem ser dimensionadas de acordo com as rotinas prelecionadas pelo protocolo de biossegurança, garantindo-se estoque razoável para a proteção de alunos e servidores. Impende salientar a pertinência de se ponderar o potencial aumento da demanda pelos serviços públicos de educação resultante da migração de alunos da rede privada de ensino, fenômeno provocado pela crise econômica instalada no país.

✓ **Continuidade da oferta de ensino remoto**

Considerando a tendência de rodízio entre os estudantes no retorno às atividades presenciais, bem como as necessidades daqueles alunos que, por razões de segurança familiar, não poderão retomar o convívio escolar, o planejamento deve contemplar também as atividades remotas que se apresentarem necessárias durante o processo de retomada. Despesas com o desenvolvimento de conteúdo digital, oferecimento e aprimoramento da conexão à internet, distribuição domiciliar de material didático e merendas devem ser consideradas.

Destaca-se a imprescindibilidade do ativo contato com as famílias envolvidas no processo de retorno às atividades escolares para que alternativas adequadas a cada realidade sejam oferecidas. Não se pode perder de vista que *mais de 9 milhões de idosos e adultos com diabetes, doenças do coração ou doenças do pulmão, residem em domicílio com pelo menos uma pessoa entre três e 17 anos (idade escolar)*³, conforme alerta a Fundação Oswaldo Cruz, por meio da Nota Técnica 12 de 22 de julho de 2020. Portanto, deve-se conferir, no grau mais adequado possível, oportunidade para que as famílias envolvidas influenciem as decisões relacionadas à retomada, bem como resguardar a oferta de ensino remoto àqueles que, por circunstâncias familiares insuperáveis, não possam abdicar do isolamento social.

² A instituição das comissões em destaque foi oportunamente fomentada pela União Nacional do Dirigentes Municipais de Educação por meio de nota denominada "Subsídios para a Elaboração de Protocolos de Retorno às Aulas Presenciais", disponível no endereço

https://undime.org.br/uploads/documentos/php7us6wi_5ef60b2c141df.pdf

³ Disponível em

https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/nota_tecnica_12_monitoracovid19.pdf





✓ **Contratação de Servidores Temporários**

Os cuidados com a população de risco devem se estender também aos professores e demais servidores da educação. Os agentes que se encontrem nessa posição estarão impossibilitados de colaborar nos trabalhos presenciais, originando possível demanda de contratação de pessoal substituto temporário. Logo, o planejamento em discussão deve examinar a necessidade e os custos da seleção e contratação episódica de servidores temporários.

✓ **Planos de Contenção**

A preparação do retorno às aulas deve, ainda, de forma alinhada com o protocolo de biossegurança, contemplar plano de contenção a ser definido e seguido por cada unidade escolar enquanto durar o período da pandemia, caso seja constatada contaminação de qualquer pessoa que frequente a unidade escolar.

✓ **Individualização do planejamento por rede de ensino**

Por fim, ressalta-se que a estimativa das aquisições e contratações necessárias ao retorno seguro às aulas deve ser realizado de forma individualizada, por cada rede de ensino, tendo em vista que a realidade da prestação do serviço educacionais é variável em cada município, assim como o panorama sanitário, que pode se apresentar de forma mais ou menos grave conforme a região geográfica, posto que *a doença acomete o território nacional de diferentes formas e em diferentes tempos*.⁴ Portanto, incumbe a cada rede municipal a realização de suas *reflexões, análises críticas e ajustes à sua realidade, garantindo, sempre, os direitos à vida, à saúde e à educação de todas as crianças, estudantes, profissionais e trabalhadores em educação*.⁵

⁴ Fundação Oswaldo Cruz. Nota Técnica 12 de 22 de julho de 2020.

⁵ União Nacional do Dirigentes Municipais de Educação.

4. ENFRENTAMENTO DAS DESPESAS

A close-up photograph of a calculator and a pen on a document. The calculator is in the upper left, with keys like 'M', 'K', 'O', 'P', 'L', and 'SET' visible. A silver pen is in the lower left, pointing towards the center. The document has some text and a large arrow pointing right. The entire image has a blue tint.

A análise concreta dos pontos acima destacados, em conjunto com as demais demandas eventualmente decorrentes das orientações das autoridades sanitárias, permitirá aos entes o diagnóstico do conjunto de providências necessárias e da despesa que a adoção do plano de retorno representará.

A partir da estimativa de custos da operação, cabe às diversas administrações locais aferir o impacto orçamentário da despesa extraordinária e a avaliação da capacidade do município de enfrentá-la. A análise sob enfoque enseja a contextualização do esforço orçamentário com o cenário fiscal desfavorável, impostos pela queda na arrecadação e aumento de despesas fruto da crise econômica, fatores que importam em potencial diminuição de recursos disponíveis para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.⁶ A avaliação adequada indicará as providências necessárias, diante de cada realidade em particular, para o financiamento do plano de retorno às aulas, tais como revisão de planejamentos e reprogramação de ações.

No ponto, ganha relevância a recomendação, constante da **Recomendação nº 01/20** expedida pelo GAEPE/GO, de direcionamento, a atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino, de parcelas da parte não vinculada dos recursos federais recebidos a título de socorro fiscal pelos estados e municípios (Lei Complementar n. 173/2020 de 27 de maio de 2020).

⁶ Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. ESTUDO SOBRE AS RECEITAS MUNICIPAIS EM TEMPOS DE COVID-19. Pesquisa realizada em julho de 2020.

5. CONDUÇÃO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

A fiel observância do protocolo de segurança sanitária e das demais recomendações cabíveis permitirá o exato dimensionamento das contratações de bens e serviços essenciais à segura rotina escolar. Trata-se de ponto fundamental do desenvolvimento da fase de planejamento dos procedimentos licitatórios e de contratação direta instaurados para fazer frente às demandas de materiais e serviços, etapa em que se procede à identificação de necessidade do objeto licitado, à elaboração do projeto básico/termo de referência, à estimativa de preços e definição de todas as condições do ato convocatório.

No contexto de planejamento de tais contratações, é salutar a observância das regras procedimentais aplicáveis contidas nas normas gerais nacionais (v.g., Leis n. 8.666/1993 e n. 10.520/2002), na legislação estadual e/ou municipal de regência e na própria Lei Federal nº 13.979/2020, em especial àquelas contidas nos artigos 4º, 4º-B, 4º-C, 4º-D, 4º-E e 4º-H.



Registro de Preços

A dinâmica de evolução da emergência sanitária impõe dúvidas sobre a duração do estado de pandemia, inexistindo previsão razoável para o estabelecimento de situação de significativa melhora. Há incerteza, de outro lado, acerca da demanda pelos diversos produtos necessários para a garantia da biossegurança das atividades escolares, fato que impacta o mercado e causa variação extraordinária de preços.

Nesse cenário, a contratação de bens e serviços por meio da formação do Sistema de Registro de Preços (art. 15, II, da Lei n. 8.666/1993 e art. 11 da Lei n. 10.520/2002) apresenta potenciais vantagens ao ente contratante. A conveniência estabelecida no art. 15, § 4º, da Lei n. 8.666/1993, permite ao Poder Público imprimir o ritmo de aquisições necessário ao atendimento da real demanda, desvinculando o ente licitante da obrigatoriedade de adquirir todo o quantitativo previsto no ato convocatório. Em outros termos, a *existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir*.⁷ Essa flexibilidade permite ao ente a previsão, nos atos convocatórios, de quantitativos seguros para o atendimento das demandas previstas.

⁷ AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência*. 3 ed. Brasília: Senado Federal, 2020, p. 200.

Outra virtual vantagem proporcionada pelo Sistema de Registro de Preços é a possibilidade de imprimir aos preços anotados as modulações decorrentes de um mercado bastante afetado pelas urgências impostas pela pandemia. De um lado, o sistema garante à Administração instrumento para revisão de preços que experimentem queda em razão da adaptação do mercado e do aumento da oferta.⁸ Em outra frente, existe a possibilidade de que os preços consignados nos contratos decorrentes da Ata de Registro de Preços podem ser majorados na hipótese de sobrevirem panoramas ou impactos imprevisíveis que influenciem as condições previamente ajustadas, em atenção ao art. 65, II, *d*, da Lei nº 8.666/1993.⁹

As vantagens da adoção do SRP, notadamente quanto à vantajosidade decorrente da economia de escala e da ampliação exponencial do universo de interessados, poderão ser consideravelmente potencializadas a partir da realização planejada de **compras compartilhadas** entre órgãos públicos. Para tanto, a fim de viabilizar tais compras compartilhadas o procedimento denominado "Intenção de Registro de Preços" (IRP), instituído no art. 4º do Decreto Federal nº 7.892/2013, mostra-se como ferramenta salutar para conferir a devida publicidade à intenção de determinado órgão de realizar registro de preço para aquisição de bens ou contratação de serviços e, assim, atrair o interesse de outros "Órgãos Participantes" para incorporar seus quantitativos e objetos ao edital de licitação.¹⁰

Motivação dos atos

Importante anotar, por fim, que a condução do planejamento e a tomada de decisões nesse panorama, apesar do cenário excepcional e da premência pela adoção de respostas rápidas a desafios inéditos, em absoluto está desvinculada do dever de motivação e publicidade dos atos administrativos adotados. Com efeito, é imperativo para a legitimação das opções adotadas pelo gestor que as escolhas incidentes nos processos de contratação (licitação, dispensa, inexigibilidade ou suprimento de fundos) sejam, a partir da devida fundamentação e motivação, prévia e expressamente consignadas nos respectivos procedimentos administrativos, inclusive com o cotejamento contextualizado e contemporâneo das circunstâncias que afetem o ambiente decisório do gestor, para os fins da adequada avaliação dos atos de acordo com o art. 22 do Decreto-Lei n. 4.657/1942. Necessário, também, que estes atos recebam publicidade efetiva, garantindo o exercício do controle externo em todas as suas formas.

Goiânia, 30 de setembro de 2020

⁸ A negociação visando à redução dos preços previstos em Atas de Registro de Preços encontra amparo no Decreto Federal nº 7.892/2013 (arts. 17 a 21), no Decreto Estadual nº 7.437/2011 (art. 13), ou disposição normativa municipal própria equivalente.

⁹ MOTTA, Fabrício; AMORIM, Victor. Revisão de preços registrados em caso de elevação dos valores praticados em mercado no contexto da crise do coronavírus, *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 19, n. 221, p. 9-16, maio 2020.

¹⁰ "O Decreto no 7.982, por seu art. 4º, instituiu um procedimento prévio à licitação para a realização do SRP denominado *Intenção de Registro de Preços (IRP)*, que deve ser operacionalizado eletronicamente por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais (SIASG). Adotando-se o pregão na forma eletrônica, a IRP é necessária para viabilizar a participação de outros órgãos nos procedimentos iniciais do SRP, integrando, desde o início, a própria ARP realizada pelo Órgão Gerenciador. Assim, uma vez registrada a IRP e antes mesmo da elaboração do edital, a IRP será divulgada eletronicamente no âmbito do SIASG por prazo determinado para viabilizar o registro da manifestação de órgãos interessados em participar da futura licitação para a formação de registro de preços. Os órgãos interessados deverão informar os itens e respectivos quantitativos de interesse, cabendo ao Órgão Gerenciador, após o transcurso do prazo de divulgação da IRP, aceitar ou recusar motivadamente a manifestação de interesse. Uma vez aceitos, os quantitativos informados pelos Órgãos Participantes serão consolidados no quantitativo total do edital a ser publicado e lançado no sistema. De acordo com o § 1º do art. 4º do Decreto, a divulgação da IRP poderá ser dispensada, de forma justificada, pelo Órgão Gerenciador" (AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Jurisprudência*. 3 ed. Brasília: Senado Federal, 2020, p. 202).

Expediente

Gabinete de Articulação Para Enfrentamento da Pandemia
na Educação Pública em Goiás (Gaepe-GO)

Realização

Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa – IRB
Instituto Articule

Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE-GO

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM-GO

Coordenação

Cons. Cezar Miola (IRB)

Cons. Fabrício Motta (TCM-GO)

Cons. Saulo Mesquita (TCE-GO)

Alessandra Gotti e Ismar Cruz (Articule)

Instituições participantes:

1º Juizado da Infância e da Juventude Conselho Estadual de Educação de Goiás
Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude e Educação (Ministério Público do Estado de Goiás)

Defensoria Pública do Estado de Goiás

Ministério Público de Contas (MPC / TCM-GO)

Ministério Público de Contas (MPC / TCE-GO)

Secretaria de Estado da Educação

União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação –Goiás (Uncme-GO)

União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação – Goiás (Undime-GO)

Cartilha Nota Técnica nº 1

Coordenação

Alessandra Gotti e Ismar Cruz (Articule)

Cons. Fabrício Motta (TCM-GO)

José Gustavo Athayde (Procurador-Geral do MPC / TCM-GO)

Elaboração e pesquisa

Rafael Balduino (TCM-GO)

Design Gráfico

Candice Sebba (TCE-GO)



GAEPE-GO