

Análise jurídica do Parecer CNE/CP nº 5/2020

José Silvio Graboski de Oliveira. Advogado, especialista em Direito Educacional. Sócio da Pública – Gestão Educacional e do escritório Graboski Advogados Associados

Sarita da Mata Dias Peres. Advogada, especialista em Direito Educacional. Sócia da Pública – Gestão Educacional e do escritório Graboski Advogados Associados

Fora publicado no Diário Oficial da União (04.05.2020) o Parecer CNE/CP nº 5/2020 que dispõe sobre a “Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19”.

Diante dessa publicação de notável relevância e complexidade e, visando melhor orientar nossos clientes e parceiros, esta Consultoria apresenta uma análise de alguns pontos do Parecer que julgamos relevantes, tendo por prioridade tecer esclarecimentos acerca do âmbito de atuação prioritária dos Municípios (educação infantil e ensino fundamental).

A análise que se segue é de cunho estritamente jurídico, ou seja, tem por objetivo respaldar, **do ponto de vista legal**, as ações da administração pública com relação à Educação durante esse período excepcional de pandemia pelo qual estamos passando. Decerto, a

administração deverá considerar também o caráter pedagógico de suas ações, porém este não é, *a priori*, objeto desta análise.

Principiamos observando o Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação, aprovado pela Portaria MEC nº. 1.306/99, que dispõe sobre as formas de manifestação do CNE, a saber:

“Art. 18 – O Colegiado, por seu Conselho Pleno e por suas Câmaras, manifesta-se por um dos seguintes instrumentos:

I - Indicação – ato propositivo subscrito por um ou mais Conselheiros, contendo sugestão justificada de estudo sobre qualquer matéria de interesse do CNE;

II - Parecer – ato pelo qual o Conselho Pleno ou qualquer das Câmaras pronuncia-se sobre matéria de sua competência;

III - Resolução – ato decorrente de parecer, destinado a estabelecer normas a serem observadas pelos sistemas de ensino sobre matéria de competência do Conselho Pleno ou das Câmaras.” (negritamos)

No caso presente, o Conselho Nacional de Educação manifestou-se por meio de **Parecer**, logo, não estabeleceu normas a serem obrigatoriamente seguidas pelos sistemas de ensino, mas tão somente diretrizes, ou seja, apresentou estratégias que podem servir de parâmetro para os Sistemas de Ensino. As **Resoluções** do CNE é que se destinam a estabelecer normas de observância obrigatória (inciso III do supracitado art.18).

Vale pontuar que o Parecer ainda depende de homologação do Ministro de Estado da Educação, nos termos do §2º do citado art. 18 do Regimento Interno do CNE¹.

Pois bem! O Parecer tem como cerne a reorganização do calendário escolar 2020, considerando possibilidades de cômputo das atividades não presenciais (mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação), para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, diante da paralisação das aulas presenciais decorrentes da pandemia do COVID-19.

Nesse contexto, tecemos as seguintes considerações:

1 – O Conselho Nacional de Educação reconheceu a competência dos Sistemas de Ensino para a reorganização do calendário escolar 2020, asseverando a importância de expedição de respectivos regulamentos por cada Sistema:

Item 2.3.

“A gestão do calendário e a forma de organização, realização ou reposição de atividades acadêmicas e escolares é de responsabilidade dos sistemas e redes ou instituições de ensino.”

Item 2.17

“Assim, o CNE reitera que a normatização da reorganização do calendário escolar de todos os níveis e etapas da educação nacional, para fins de cumprimento da carga horária mínima

¹ Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação instituído pela Portaria MEC nº 1.306 de 02/09/1999, resultante da homologação do Parecer CNE/CP nº 99, de julho de 1999.

*anual prevista na LDB em seus artigos 24 e 31, nas Diretrizes Curriculares Nacionais e nos currículos dos cursos de ensino superior, é de competência de cada sistema de ensino*²

A Medida Provisória 934/2020² que desobrigou os Sistemas de Ensino ao cumprimento dos 200 dias letivos no ano de 2020, mas manteve a observância da carga horária mínima anual, também expressa na parte final do art. 1º a relevância de edição de normas pelos respectivos sistemas.

2 – O CNE, considerando as múltiplas realidades dos Sistemas de Ensino de todo o país, não apresentou como sugestão forma única de reorganização do calendário escolar para fins de cumprimento das horas letivas obrigatórias. Basicamente, são as seguintes as propostas submetidas à consideração dos Sistemas de Ensino, a quem cabe decidir e adotar a que melhor lhe assiste:

a) reposição da carga horária de forma presencial ao fim do período de emergência, seja mediante ampliação da jornada diária (no mesmo turno ou no contraturno) e/ou aos sábados e feriados, por exemplo;

b) realização de atividades pedagógicas não presenciais (mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação) enquanto perdurar as restrições sanitárias que impedem as aulas presenciais;
e

c) formato misto, ou seja, ampliação/reposição da carga horária diária mediante realização de atividades pedagógicas não presenciais (mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação)

² 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.

concomitante ao período das aulas presenciais, quando do retorno às atividades.

O CNE ainda considera as ações relativas a alterações nos períodos de férias e recesso escolar, assim como eventual necessidade de se estender o ano letivo de 2020 para o ano de 2021.

3 – No tocante às atividades não presenciais na Educação Infantil, embora o CNE recomende o envio de atividades e materiais aos alunos como forma de manutenção do vínculo e assistência a estes e seus familiares durante a suspensão de aulas presenciais, ressalta a dificuldade de aferição de equivalência de horas letivas. Não obstante, apresenta uma possibilidade de flexibilização tendo por argumento a frequência mínima de 60% exigida pela LDB e brevemente menciona a inexistência de normas sobre Educação a Distância para a educação infantil. Sobre os temas, temos a ponderar:

a) O Parecer do CNE consigna não haver previsão legal nem normativa para oferta de Educação a Distância na Educação Infantil, mesmo em situação de emergência (item 2.7). Entretanto, o art. 80³ da LDB é claro ao dispor sobre o incentivo a EAD em “todos os níveis e modalidades de ensino”. A educação infantil é um nível de ensino que integra a Educação Básica, nos termos do inciso I do art. 21 da LDB.

O que não dispomos é de regulamentação complementar que apresente instruções e diretrizes sobre a organização da EAD na educação infantil. No caso do ensino fundamental e ensino médio, houve recente regulamentação pelo Decreto nº 9.057/2017 “*Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.*”.

³ Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada. ([Regulamento](#))

Importante esclarecer, que nos termos desse regulamento, a EAD constitui *“modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.”* (grifos nossos)

A nosso ver, ainda que existam grandes obstáculos do ponto de vista organizacional, face à carência de diretrizes e infraestrutura mínima para o funcionamento desse modelo de educação ao menos na pré-escola, ou não seja pedagogicamente recomendável, o que não nos compete avaliar, entendemos que não há ilegalidade de oferta de EAD na educação infantil desde que devidamente estruturada e regulamentada pelo Sistema de Ensino.

Outro ponto a se considerar é a diferenciação entre a EAD e as demais formas de atividades remotas, ou seja, não presenciais, que podem ou não ser mediadas por recursos tecnológicos, como é caso do envio de atividades (impressões, livros didáticos, videoaulas, etc.) aos alunos durante a paralisação de aulas presenciais. O próprio Parecer em análise traz esclarecimentos, senão, vejamos:

Item 2.6

“Pode-se observar que o conceito de educação a distância no Brasil está intimamente ligado ao uso de tecnologias digitais de informação e comunicação, além de um conjunto de exigências específicas para o credenciamento e autorização para que instituições possam realizar sua oferta.

(...) Há, ainda, que se observar a realidade das redes de ensino e os limites de acesso dos estabelecimentos de ensino e dos

estudantes às diversas tecnologias disponíveis, sendo necessário considerar propostas inclusivas e que não reforcem ou aumentem a desigualdade de oportunidades educacionais. Neste sentido, a fim de garantir atendimento escolar essencial, propõe-se, excepcionalmente, a adoção de atividades pedagógicas não presenciais a serem desenvolvidas com os estudantes enquanto persistirem restrições sanitárias para presença completa dos estudantes nos ambientes escolares. Estas atividades podem ser mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação, principalmente quando o uso destas tecnologias não for possível. (grifo nosso)

b) Apesar do entendimento externado pelo Conselho Pleno do CNE acerca da EAD na Educação Infantil, o Parecer sugere que as escolas desenvolvam e encaminhem atividades para os alunos efetivarem em casa com o auxílio de seus familiares, ou seja, atividades remotas, não presenciais (materiais de orientações aos pais ou responsáveis com atividades educativas de caráter eminentemente lúdico, recreativo, criativo e interativo, para realizarem com as crianças em casa), enquanto durar o período de emergência, como forma de “*minimização das eventuais perdas para as crianças*”, evitando-se “*retrocessos cognitivos, corporais (ou físicos) e socioemocionais*”. E complementa o Parecer:

“Deste modo em especial, evitaria a necessidade de reposição ou prorrogação do atendimento ao fim do período de emergência, acompanhando tão somente o mesmo fluxo das aulas da rede de ensino como um todo, quando do seu retorno.” (grifo nosso)

A seu turno, o Parecer reconhece a dificuldade de quantificar em horas as experiências que as crianças pequenas terão nas suas casas:

“Não existe uma métrica razoável capaz de mensurar estas atividades desenvolvidas pela família.”

Extraí-se, portanto, que o CNE se posicionou contrariamente à EAD na Educação Infantil, mas reconheceu a estratégia adotada pelos diversos Sistemas de Ensino neste período emergencial e ratifica a importância de envio de atividades não presenciais aos alunos de educação infantil (creche e pré-escola) como forma de assistência aos educandos e às famílias durante o período de paralisação das aulas presenciais, apesar de expressar grande preocupação no tocante ao cômputo dessas atividades não presenciais face à dificuldade de aferição das horas. O cômputo dessas atividades não presenciais para fins de cumprimento das horas letivas mínimas obrigatórias na educação infantil, em nosso entendimento, não está expressamente vedado no Parecer do CNE.

Oportunamente repise-se que a Deliberação do Conselho Estadual de Educação de São Paulo nº 177/2020, ainda que editada em momento anterior ao Parecer CNE/CP nº 05/2020, não traz qualquer ressalva impeditiva quanto ao cômputo de atividades não presenciais na Educação Infantil. Logo após a edição da Deliberação, o CEE trouxe orientação específica para a educação infantil por meio da Indicação CEE/SP nº 193/2020 *“Normas para as escolas de Educação Infantil do Sistema de Ensino do Estado de São Paulo devido ao surto global da Covid-19.”* que reconhece:

“Para que o tempo dedicado a estas atividades – sempre propostas por meios diversificados para as crianças, com orientações de acompanhamento das famílias – possa ser contabilizado dentro da carga horária mínima anual, elas

deverão ser devidamente registradas e documentadas pela escola.”

“Todas estas iniciativas são positivas e, para poderem ser contabilizadas como carga horária obrigatória, merecem ser registradas como orienta o parágrafo 3º do art. 4º da Deliberação CEE 177/2020: “As instituições de ensino deverão registrar de forma pormenorizada e arquivar as comprovações que demonstram as atividades escolares realizadas fora da escola, a fim de que possam ser autorizadas a compor carga horária de atividade escolar obrigatória a depender da extensão da suspensão das aulas presenciais durante o presente período de emergência”. (original sem grifo)

Ademais, repita-se, são diretrizes do CNE externadas por meio de Parecer, sem força normativa e ainda pendente de homologação.

c) O Parecer registra no item 2.6, como “possibilidade real de flexibilização” para reorganização do calendário escolar 2020, ainda que de forma mínima, o disposto no artigo 31 da LDB que delimita frequência mínima de 60% da carga horária obrigatória e ressalta o entendimento de que não há retenção na educação infantil, pois a *“a avaliação é realizada para fins de acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.”*

Rememore-se, contudo, que logo no Item 2.2 do mesmo Parecer fora consignado: *“O CNE recebeu várias sugestões de flexibilização da carga horária da educação infantil no período de consulta pública deste parecer. Como a carga horária mínima está prevista em lei para cada uma das*

etapas da educação básica, não é de competência do Conselho tratar deste assunto. Nosso entendimento é tal matéria ser objeto específico da MP nº 934/2020, na medida em que o CNE atua dentro dos limitadores legais da educação nacional e respeita a autonomia dos entes federados e sistemas de ensino.”

Sendo assim, ainda que haja dificuldade na real aferição das horas de atividades não presenciais ofertadas aos alunos da educação infantil, o CNE leva à interpretação de que a aferição de 60% das 800 horas obrigatórias satisfaz o cumprimento do disposto na legislação educacional (60% de 800 horas = 480 horas), considerando-se o fato de que na educação infantil a promoção da criança ocorrerá independentemente do atingimento ou não de objetivos de aprendizagem estabelecidos pela escola.

No entanto, importante dizer que a frequência mencionada no Parecer é exigida para a **etapa de pré-escola**, nos termos do inciso IV do art. 31 da LDB: **“IV- controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas”**.

Para as crianças em idade de creche (0 a 3 anos) não há exigência de frequência mínima, o que nos levaria a crer, seguindo-se o entendimento externado pelo CNE, que nesta etapa haveria maior flexibilização.

Contudo, a oferta de horas letivas mínimas e a frequência exigida na educação infantil (etapa de pré-escola) constam de incisos distintos de um mesmo dispositivo legal, senão vejamos:

Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

I - avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

II - carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

V - expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

Portanto, a nosso ver, o Parecer do CNE no tocante as horas letivas na educação infantil, não reflete com fidelidade o disposto na legislação vigente, vez que a oferta de um mínimo de horas letivas e a frequência exigida dos alunos são questões distintas, ou seja, o poder público tem dever de

ofertar carga horária mínima de 800 horas tanto para alunos da educação infantil (creche e pré-escola – *caput* do art. 31 combinado com inciso II), ao passo que a escola deve zelar pelo controle de frequência do aluno pré-escolar em pelo menos 60% das horas ofertadas (inciso IV).

Sem prejuízo do exposto, há de se considerar também o dever do poder público em ofertar com isonomia e eficiência o serviço educacional a todos os alunos integrantes da Rede de Ensino sob sua responsabilidade, que no caso dos Municípios abrange a educação infantil e o ensino fundamental, além de zelar pelo efetivo cumprimento da jornada de trabalho dos servidores públicos, os quais são devidamente remunerados.

Por tudo o que fora acima exposto concluímos que do ponto de vista legal os sistemas de ensino tem obrigação de ofertar as 800 horas para a educação infantil (creches e pré-escola), todavia essa quantidade de horas não necessita ser inteiramente presencial, podendo parte dela ser ofertada de forma não presencial, nos termos de regulamentação expedida pelo próprio sistema de ensino.

4 – No tocante às atividades não presenciais no ensino fundamental – anos iniciais (Item 2.8), o CNE reconhece que *“existem dificuldades para acompanhar atividades on-line uma vez que as crianças do primeiro ciclo encontram-se em fase de alfabetização formal, sendo necessária supervisão de adulto para realização de atividades No entanto, pode haver possibilidades de atividades pedagógicas não presenciais com as crianças desta etapa da educação básica, mesmo considerando a situação mais complexa nos anos iniciais.”*

A possibilidade de realização de atividades não presenciais, desenvolvidas com utilização de recursos e tecnologias digitais ou não, em maior grau de efetividade se dá nos níveis de ensino fundamental – anos finais e ensino médio, e nas respectivas modalidades de EJA, educação especial e ensino técnico.

Assim, no tocante ao ensino fundamental e médio há o reconhecimento de cômputo dessas atividades para fins de cumprimento das horas letivas obrigatórias.

Em seu bojo, o Parecer traz exemplos e estratégias para a oferta das atividades não presenciais em cada um dos níveis e modalidades de ensino.

5 – Com base em orientações já expostas anteriormente por esta consultoria, as quais são consolidadas a partir da análise do Parecer CNE/CP nº 05/2020, reafirmamos nosso posicionamento no sentido de que a aceitação de um modelo de atividades não presenciais, seja durante o período de suspensão de aulas presenciais ou concomitantemente a estas, quando retomadas, para fins de cumprimento do número mínimo de horas de efetivo trabalho escolar, nos termos da legislação vigente⁴, não é obrigatório, contudo,

⁴ MP 934/2020 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](#).

caso seja adotado, requer a observância de alguns critérios, dentre os quais destacamos:

a) regulamentação do processo educacional não presencial pelo Sistema de Ensino, visando à uniformização do modelo adotado, orientação e planejamento às equipes escolares, alunos e familiares, e especialmente à garantia do padrão de qualidade previsto no IX do artigo 3º da LDB e no inciso VII do artigo 206 da Constituição Federal;

b) garantia de acesso às atividades escolares a todos os alunos matriculados na respectiva rede de ensino ou nos níveis e modalidades para os quais o modelo é dirigido;

c) obrigatoriedade de registros para fins de comprovação das atividades realizadas pelos alunos, professores e equipe de suporte pedagógico.

d) instituição de um processo que assegure que os objetivos educacionais mínimos de ensino e aprendizagem relacionados à BNCC e estabelecidos nas Propostas Pedagógicas das escolas sejam alcançados.

A diversidade dos Sistemas de Ensino com os quais trabalhamos nos permite dizer que o momento é oportuno para a reflexão local e adoção de um modelo que melhor atenda às reais necessidades do respectivo sistema, sem deixar de reafirmar a inviolabilidade dos direitos e garantias assegurados na Constituição Federal no tocante à Educação, a importância da parceria entre escola, família e comunidade, os deveres de cada um dos atores do processo educacional e, sobremaneira, o papel do gestor público na condução e planejamento da política educacional que melhor resulte no atendimento às necessidades da população.

Por fim, compartilhamos o pensamento de que o Parecer não esgotou totalmente o assunto e que em face da situação emergencial não é possível, no momento, que os sistemas de ensino estabeleçam estratégias definitivas para esse período, sendo de bom alvitre que as decisões sejam sempre reavaliadas e replanejadas, de acordo com o desenrolar dos acontecimentos e com a realidade local.