

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.926 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO:

Na presente ação direta, discute-se a constitucionalidade da Lei nº 14.172/2021, que prevê a transferência, pela União, aos Estados e ao Distrito Federal, em parcela única, do valor de R\$ 3.501.597.083,20 (três bilhões, quinhentos e um milhões, quinhentos e noventa e sete mil e oitenta e três reais e vinte centavos), destinado à **garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública, em virtude da calamidade pública decorrente da Covid-19.**

Eis o teor da norma sob invecção:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a assistência da União aos Estados e ao Distrito Federal para a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, aos alunos e aos professores da educação básica pública, nos termos do inciso III do caput do art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

Art. 2º A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o valor de R\$ 3.501.597.083,20 (três bilhões, quinhentos e um milhões, quinhentos e noventa e sete mil e oitenta e três reais e vinte centavos) para aplicação, pelos Poderes Executivos estaduais e do Distrito Federal, em ações para a garantia do acesso à internet, com fins educacionais, aos alunos e aos professores da rede pública de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em virtude da calamidade pública decorrente da Covid-19.

§ 1º Serão beneficiários das ações de que trata o caput

ADI 6926 / DF

deste artigo os alunos da rede pública de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pertencentes a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e os matriculados nas escolas das comunidades indígenas e quilombolas, bem como os professores da educação básica da rede pública de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 2º Os recursos destinados ao cumprimento do disposto no caput deste artigo serão aplicados de forma descentralizada, mediante transferências da União aos Estados e ao Distrito Federal em parcela única, a ser paga até 30 (trinta) dias após a publicação desta Lei, de acordo com o número de professores e de matrículas que cumpram os requisitos previstos no § 1º deste artigo e o atendimento às finalidades, às proporções e às prioridades definidas no art. 3º desta Lei.

§ 3º Os recursos a que se refere o caput deste artigo, transferidos pela União aos Estados e ao Distrito Federal, que não forem aplicados até 31 de dezembro de 2021, após atendidas as finalidades e as prioridades previstas no art. 3º desta Lei, ou que forem aplicados em desconformidade com o disposto nesta Lei, serão restituídos, na forma de regulamento, aos cofres da União, até o dia 31 de março de 2022.

Art. 3º Os recursos de que trata o art. 2º desta Lei deverão atender às seguintes finalidades, proporções e prioridades:

I - contratação de soluções de conectividade móvel para a realização e o acompanhamento de atividades pedagógicas não presenciais, 3 vinculadas aos conteúdos curriculares, por meio do uso de tecnologias da informação e da comunicação, pelos beneficiários desta Lei, com prioridade para os alunos do ensino médio, os alunos do ensino fundamental, os professores do ensino médio e os professores do ensino fundamental, nessa ordem;

ADI 6926 / DF

II - utilização de, no máximo, 50% (cinquenta por cento) para aquisição de terminais portáteis que possibilitem acesso a rede de dados móveis para uso pelos beneficiários desta Lei, com prioridade para os alunos do ensino médio e os professores do ensino médio, nessa ordem.

§ 1º A critério dos Estados e do Distrito Federal, os terminais de que trata o inciso II do caput deste artigo poderão ser cedidos para os professores e os alunos em caráter permanente ou para uso temporário, individual e intransferível, hipótese em que deverão ser devolvidos às autoridades competentes em bom funcionamento no prazo estabelecido em termo de compromisso firmado entre o poder público e o beneficiário ou o seu responsável.

§ 2º O valor das contratações e das aquisições previstas no caput deste artigo deverá considerar os critérios e os valores praticados em processos de compras similares realizados pela Administração Pública.

§ 3º As contratações e as aquisições realizadas nos termos deste artigo caracterizam iniciativa de uso das tecnologias de conectividade para a promoção do desenvolvimento econômico e social, tornando suas contratadas potencialmente elegíveis ao recebimento dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), instituído pela Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000.

§ 4º Os Estados poderão atuar em regime de colaboração com seus Municípios.

§ 5º Para o cumprimento da obrigação de que trata o inciso I do caput deste artigo, os Estados e o Distrito Federal poderão alternativamente contratar soluções de conexão na modalidade fixa para conexão de domicílios ou de comunidades quando for comprovado custo-efetividade ou quando não houver oferta de dados móveis na localidade de

ADI 6926 / DF

moradia dos estudantes.

§ 6º Os Estados e o Distrito Federal poderão, excepcionalmente, utilizar os recursos de que trata o inciso I do caput deste artigo para a contratação de serviços de acesso à internet em banda larga para os estabelecimentos da rede pública de ensino, nos casos em que as secretarias de educação a justificarem como essencial para a aprendizagem dos alunos.

Art. 4º As autoridades competentes das secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão fornecer às empresas contratadas para o fornecimento das soluções de conectividade de que trata o inciso I do caput do art. 3º desta Lei os 4 dados pessoais de professores e de pais ou responsáveis pelos alunos de instituições públicas de educação básica que manifestarem interesse no acesso ao benefício de que trata o inciso I do caput do art. 3º desta Lei, com informações suficientes para identificar os terminais de acesso à internet por eles utilizados.

§ 1º As secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão manter atualizadas as informações de que trata o caput deste artigo.

§ 2º A omissão em informar ou processar os dados de que trata este artigo ou o fornecimento de dados inverídicos importa em responsabilidade dos agentes públicos referidos no caput deste artigo.

§ 3º O acesso dos professores e dos alunos ao benefício de que trata o inciso I do caput do art. 3º desta Lei estará condicionado ao fornecimento das informações de que trata o caput deste artigo.

§ 4º O tratamento dos dados pessoais referentes às informações de que trata este artigo deverá observar o disposto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), e nas demais normas pertinentes à matéria,

ADI 6926 / DF

vedada a sua comercialização ou compartilhamento pelas contratadas.

§ 5º Os dados pessoais fornecidos às empresas contratadas serão limitados ao mínimo necessário para o cumprimento das finalidades previstas no art. 3º desta Lei.

Art. 5º As pessoas jurídicas de direito privado, nacionais ou estrangeiras, que estejam em situação regular no País poderão doar terminais portáteis de acesso a rede de dados móveis com vistas à implementação das ações de que trata o caput do art. 2º desta Lei.

Parágrafo único. As doações de que trata este artigo, nos termos de regulamento, serão realizadas por meio de chamamento público ou de manifestação de interesse.

Art. 6º Para o cumprimento das medidas de que trata esta Lei, poderão ser utilizados como fontes de recursos:

I - dotações orçamentárias da União, observados os termos de quaisquer normas de regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia;

II - o Fust, instituído pela Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, observados os termos de quaisquer normas de regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia;

III- saldo correspondente a metas não cumpridas dos planos gerais de metas de universalização firmados entre o poder concedente dos 5 serviços de telecomunicações e as concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC);

IV- outras fontes de recursos.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ADI 6926 / DF

A parte autora sustenta, em apertada síntese, que a lei impugnada viola: 1) o devido processo legislativo (art.61, § 1º, inc. II, al. “e”, da Constituição Federal, e art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias); 2) as condicionantes fiscais para a aprovação de ações governamentais durante a pandemia (Emendas Constitucionais nº 106/2020 e 109/2021); 3) o teto de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016; 4) as regras de custeio de políticas públicas de acesso à educação (arts. 6º, 23, inc. V, e 205, CF); 5) o princípio da eficiência (art. 37, caput, CF); e 6) os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Aponta que, a despeito da intenção relevante do dispositivo impugnado, a transferência deve ocorrer com observância do modelo de responsabilidade fiscal estabelecido na Constituição Federal.

Aduz que, *in casu*, há “interferência significativa nas atribuições de órgãos da Administração Pública federal por lei de iniciativa parlamentar, o que contraria o Texto Constitucional e a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal”. Para tanto, expõe que a obrigação prevista “influi, de forma marcante, nas atribuições institucionais dos órgãos administrativos federais incumbidos da distribuição dos recursos – demandando a organização de uma complexa metodologia de repasses e de gestão de pessoa” e não se implementando pelos fluxos administrativos já existentes –, sem que houvesse devida iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Defende, ainda, a existência de outro vício formal, qual seja, a inobservância do artigo 113 do ADCT, ante a ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro da proposição legislativa. Desse modo, sustenta que “[a] simples estimativa do gasto sem indicação precisa da fonte de custeio viola o devido processo legislativo em matéria de finanças públicas e que as fontes de financiamento constantes do artigo 6º da lei questionada não garantem a neutralidade da despesa”.

Sob o vértice material, alega que

ADI 6926 / DF

“a Lei nº 14.172/2021 desrespeita as imposições constitucionais para a realização de despesas públicas, bem como as condicionantes previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na LDO-2021. Em primeiro lugar, porque já não mais vige o regime fiscal extraordinário para expansão de gastos (especialmente em razão de não haver, atualmente, decreto de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional para essa finalidade). Em segundo, porque não foram cumpridas as exigências de adequação orçamentária”, por se tratar de despesa cuja aprovação está submetida a condicionantes e a prévia autorização orçamentária.

Desse modo, argumenta que o cumprimento do repasse presente na Lei impugnada ensejaria grave repercussão orçamentária à União, com prejuízo direto ao equilíbrio fiscal e ao cumprimento da meta de resultado primário fixada para o presente exercício, além de ser incompatível com a regra de ouro.

Sustenta, ainda, que a transferência criada pela lei questionada, que corresponde a aproximadamente 18% (dezoito por cento) das despesas discricionárias atuais do Ministério da Educação, é despesa primária sujeita ao teto de gastos, o que agrava a situação fiscal já precária em que se encontram os gastos submetidos ao referido limite. Desse modo, defende que tal repasse impedirá o prosseguimento de políticas públicas e o custeio de despesas com órgãos educacionais, de modo que “a execução de programas que foram aprovados dentro do devido processo legal-orçamentário poderá ficar gravemente ameaçada pela necessidade de cumprir os gastos implicados”.

Argumenta que a lei impugnada estabelece uma ineficiente política de liberação de recursos, com contrapartidas fracamente delineadas, o que se extrai da ausência de uma matriz de planejamento para alocação de recursos. Ressalta, nesse cenário, o elevado risco de má aplicação de

ADI 6926 / DF

verbas federais, o que representaria risco de que o elevado gasto que impõe aos cofres federais seja inócuo.

Por último, defende que o prazo para execução da despesa é desarrazoado, não havendo possibilidade fática de seu cumprimento, à vista da necessidade de estabelecimento de um “meticuloso trabalho administrativo para a efetivação correta das transferências”, “seja no âmbito legislativo, com a inserção de nova ação orçamentária, seja no próprio plano burocrático, com a criação de um fluxo que permita a realização dos repasses”.

Ante o exposto, requer a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da norma questionada. No mérito, pugna pela inconstitucionalidade integral do diploma legislativo. Subsidiariamente, pede a “declaração de inconstitucionalidade do artigo 2º, caput, da Lei nº 14.172/2021, ou seja, do valor a ser transferido pela União aos Estados e ao Distrito Federal”, e, ainda, a “declaração da inconstitucionalidade do prazo previsto no artigo 2º, § 2º, estabelecendo-se que as transferências previstas no caput do referido dispositivo sejam realizadas quando forem implementadas as condições de adequação orçamentária”.

Em 9 de julho de 2021, durante o plantão judiciário, o **Ministro Luiz Fux (Presidente)** estendeu, por mais 25 (vinte e cinco) dias, o prazo previsto no art. 2º, § 2º, da Lei nº 14.172/2021 para o repasse do montante definido no *caput* do art. 2º, para que o processo pudesse ser oportunamente analisado por mim na qualidade de relator. No entanto, tão logo iniciado o semestre judiciário, sobreveio a Medida Provisória nº 1.060, de 4 de agosto de 2021, que alterou o art. 2º, § 2º, da lei questionada, suprimindo o prazo ali previsto (doc. 17).

Diante da relevância da questão debatida, solicitei informações à parte requerida, no prazo de dez dias, e abri e vista, sucessivamente, no prazo de cinco dias, ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República (art. 12 da Lei nº 9.868/99) (doc. 77).

O **Senado Federal** manifestou-se pela improcedência dos pedidos apresentados pelo requerente, aduzindo, inicialmente, a regularidade do

ADI 6926 / DF

processo legislativo que levou à aprovação da norma questionada. Defendeu, ainda, o conteúdo material da lei, que seria voltada à garantia do direito fundamental à educação no contexto da crise sanitária. Afirma que os argumentos ventilados na demanda deveriam ter sido apresentados ao longo do processo legislativo, seara na qual as circunstâncias para a formulação de políticas públicas são avaliadas. Por fim, insurge-se contra a extensão do prazo para cumprimento da determinação legal (doc. 49).

A **Câmara dos Deputados**, por sua vez, defende a constitucionalidade da norma, tanto em relação à iniciativa legislativa, quanto no tocante à tramitação do projeto de lei, com observância ao art. 113 do ADCT, às condicionantes fiscais para a aprovação de programas de expansão de ações governamentais durante a pandemia e ao teto de gastos previsto pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (doc. 84).

O **Advogado-Geral da União** manifestou-se, preliminarmente, pela necessidade de suspensão da causa até a apreciação definitiva da Medida Provisória nº 1.060 pelo Congresso Nacional. No mérito, manifesta-se pela procedência do pedido, aduzindo, inicialmente, que a iniciativa legislativa da matéria seria reservada ao Presidente da República.

Defende, ademais, que a norma desprezaria as condicionantes fiscais para a aprovação de programas de expansão de ações governamentais durante a pandemia e dificultaria o cumprimento do teto de gastos. Além disso, considera que a política pública proposta seria ineficiente e com elevado risco de má aplicação das verbas federais.

Por fim, vislumbra ausência de razoabilidade na estipulação do prazo de 30 (trinta) dias para realização das transferências, ante a dificuldade de operacionalização dos trâmites administrativos cabíveis (doc. 85).

Antes de encerrada a instrução processual, o **Advogado-Geral da União** apresentou nova petição pela qual noticiou o encerramento da eficácia da Medida Provisória nº 1.060/2021, o que ocorreu em 9 de dezembro de 2021, razão pela qual foi restabelecido o prazo do art. 2º, §

ADI 6926 / DF

2º, da Lei nº 14.172/2021. Na petição, o requerente reitera a impossibilidade de cumprimento do prazo designado para transferência dos valores, apresentando, ao fim, os seguintes pedidos:

“a) A suspensão total da eficácia da Lei nº 14.172/2021;

b) Subsidiariamente, a suspensão da eficácia de seu artigo 2º, caput e/ou § 2º, de modo que as transferências previstas no aludido diploma legal sejam realizadas de acordo com as condições de modo e tempo da disponibilidade orçamentária;

c) Subsidiariamente, a prorrogação do prazo para a realização das transferências pela União, considerando-se as seguintes etapas:

c.1.) a prorrogação do prazo para a disponibilização dos recursos ao Ministério da Educação até o mês de junho de 2022, caso a inclusão orçamentária se dê por crédito especial, ou até o mês de dezembro de 2021, caso haja aprovação do crédito extraordinário correspondente;

c.2) a concessão do prazo de 55 (cinquenta e cinco) dias após a publicação do decreto regulamentador, a ser editado tão logo haja a disponibilização orçamentária, para que o Ministério da Educação execute e operacionalize a despesa;

d) Cumulativamente, que se assegure que os recursos transferidos pela União aos Estados e ao Distrito Federal, que não forem aplicados de acordo com as finalidades e as prioridades previstas no art. 3º da referida norma, sejam oportunamente restituídos aos cofres da União, conforme prazo a ser definido em regulamento.” (doc. 101)

Em 17 de dezembro de 2021, **deferiu parcialmente a medida cautelar pleiteada**, para “1) prorrogar o término do prazo do art. 2º, § 2º, da Lei nº 14.172/2021, conferindo 90 (noventa) dias, a contar da presente decisão,

ADI 6926 / DF

para o cumprimento do repasse previsto no caput do art. 2º; e 2) prorrogar o prazo do art. 2º, § 3º, da Lei nº 14.172/2021, por 6 (seis) meses, a contar da efetiva transferência de recursos” (doc. 110).

Foram opostos embargos de declaração pelo **Instituto Alana** e pelo **Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social**, *amici curiae* nestes autos, que alegam omissão quanto ao prazo para devolução dos recursos transferidos no caso da sua não aplicação nos termos previstos no art. 2º, § 3º, da Lei nº 14.172/2021 (doc. 114).

Ademais, a **Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON)**, *amicus curiae*, juntou aos autos a Manifestação nº 3/2022 do **GEAPE BRASIL (Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação no Brasil)**, na qual são expostas razões para a dilação do prazo para aplicação, pelos Estados e Distrito Federal, dos recursos transferidos pela União, referentes à Lei nº 14.172/2021 (docs. 116 e 117).

A **Procuradoria-Geral da República** manifesta-se pela improcedência do feito. Rejeita, de início, a tese de usurpação da iniciativa legislativa do Presidente da República, sustentando que a lei não dispõe sobre criação ou extinção de ministérios e órgãos da Administração Pública.

Afirma que a proposição legislativa teria sido instruída com a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, pelo que não estaria ausente requisito formal previsto no art. 113 do ADCT. Acrescenta, ademais, que a finalidade da norma, editada em razão dos efeitos da pandemia na educação, estaria contemplada pelo regramento de flexibilização fiscal, estando dispensada a adoção de medida de compensação por se tratar de repasse único. Aduz que o Poder Legislativo teria legitimidade democrática para a formulação de políticas públicas, desde que respeitado o texto constitucional.

Por fim, registra **não se opor ao elastecimento do prazo concedido na decisão liminar, ante os trâmites administrativos e legislativos envolvidos** (doc. 119).

ADI 6926 / DF

É o relatório.

Decido.

Examinados os elementos havidos nos autos, em caráter excepcional, examino monocraticamente, **ad referendum** do Plenário, o pedido de extensão do prazo conferido aos Estados e ao Distrito Federal para aplicação dos recursos transferidos pela União em função da Lei nº 14.172/2021, com fundamento em precedentes desta Corte, tais como ADPF nº 848/DF-MC, Rel. Min. **Rosa Weber**, DJe de 23/6/21; ADI nº 4.307/DF-MC, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJ de 8/10/09; ADI nº 4.598/DF-MC, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 1º/8/11; ADI nº 4.638/DF-MC, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.705/DF-MC, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.635-MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJ de 5/1/12; ADI nº 4.917-MC, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJ de 21/3/13; e ADI 5.184-MC, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 9/12/14.

Conforme tenho defendido, a jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal não pode ser excessivamente ampliada ao ponto de absorver todos os impasses surgidos no contexto da República, os quais devem ser solucionados, prioritariamente, pelos órgãos e autoridades aos quais a Constituição atribui, precipuamente, o exercício de dada atribuição. O princípio majoritário e a separação dos poderes são elementos que gravitam em torno da jurisdição constitucional, impondo o exercício, em determinados casos, de deferência em relação às decisões políticas dos demais Poderes.

Nesse sentido, **é certo que o legislador, ao estipular um prazo para o cumprimento de uma determinação legal, exerce sua competência de forma preponderante, cabendo ao Poder Judiciário intervir apenas em caráter excepcional, caso algum preceito constitucional se mostre contrariado.**

Considerando a **sequência de acontecimentos que postergaram a execução do repasse determinado pela norma impugnada** - como a edição da Medida Provisória nº 1.060, de 4 de agosto de 2021 - e levando em consideração as **dificuldades indicadas pela União para a**

ADI 6926 / DF

operacionalização da transferência, no intuito de viabilizar o cumprimento da determinação legal em tempo, com fundamento na garantia do direito à educação, **prorroguei, em sede cautelar, os prazos indicados no art. 2º, §§ 2 e 3º, da Lei nº 14.172/2021.**

Após o deferimento parcial da medida cautelar, pela qual foi prorrogado por 90 (noventa) dias o prazo para realização do repasse de recursos pela União, foi editado o **Decreto nº 10.952, de 27 de janeiro de 2022**, que “estabelece os critérios de transferência automática de recursos, a título de apoio financeiro, aos Estados e ao Distrito Federal, para a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública, por meio da Plataforma +Brasil”.

Consta do decreto que os Estados e o Distrito Federal aplicariam os recursos em regime de colaboração com os Municípios e seriam responsáveis pela sua distribuição e gestão, bem como pela publicidade e prestação de contas do processo. A norma aponta, como possível contrapartida, a oferta, pelos Estados e pelo Distrito Federal, de estratégias pedagógicas, recursos educacionais digitais e assistência técnica para as redes beneficiadas.

Os valores a serem transferidos, por sua vez, seriam calculados a partir de dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), para que o repasse fosse autorizado pelo Ministério da Educação.

O decreto estabelece, ainda, alguns procedimentos a serem adotados pelos entes beneficiados, como a indicação de agência de relacionamento do Banco do Brasil para a qual seriam transferidos os recursos e a apresentação de plano de ação para a execução dos repasses.

Para a aplicação dos recursos, a norma prevê a possibilidade da constituição de uma instância de monitoramento ou de grupo de trabalho formado pelo Estado e pelos Municípios, visando o planejamento e o monitoramento da transferência e da gestão dos valores.

Por fim, no caso de não utilização dos recursos, o decreto indica a sua devolução à Conta Única do Tesouro Nacional mediante emissão de

ADI 6926 / DF

Guia de Recolhimento da União.

Em consulta à Plataforma +Brasil, indicada no ato normativo, pode constatar que **a União adotou os trâmites administrativos cabíveis para o cumprimento da determinação legal, de forma a observar o prazo designado na decisão monocrática por mim proferida.** As informações disponibilizadas dão conta de que os valores atribuídos a cada ente foram calculados e que a descentralização dos recursos foi operacionalizada (Disponível em <https://fundos.plataformamaisbrasil.gov.br/maisbrasil-transferencia-frontend/programa/detalhe/25/dados-basicos>).

Não obstante, mais uma vez, **extraio dos autos que a viabilidade da política pública pode ser obstaculizada pela dificuldade do cumprimento do prazo para aplicação dos recursos pelos Estados e pelo Distrito Federal, previsto no art. 2º, § 3º, da Lei nº 14.172/2021 e prorrogado por força da decisão monocrática proferida no bojo desta ação.**

De fato, ao passo que a obrigação atribuída à União se exaure com a transferência dos recursos, a execução da política pública por parte dos Estados, que deve incluir a interlocução com os respectivos Municípios, pode se mostrar medida complexa e de difícil operacionalização.

Relembro que os destinatários da lei em comento são os alunos da rede pública de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pertencentes a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), bem como aqueles matriculados nas escolas das comunidades indígenas e quilombolas, além dos professores da educação básica da rede pública de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Elaborar uma política pública que garanta a conectividade à internet a cada um desses beneficiários demanda tempo, planejamento, organização e articulação entre os órgãos competentes, tudo isso com observância aos trâmites administrativos que garantem a publicidade dos atos praticados e a idoneidade do processo, bem como respeitando as condições estipuladas pelo ente federal.

ADI 6926 / DF

É o que expõe a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), que, na qualidade de *amicus curiae*, enquanto colaborador da Justiça, traz importantes informações ao conhecimento deste Relator por meio da Manifestação nº 3/2022 do **GAEPE BRASIL - Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação no Brasil**. Vejamos:

“Em primeiro lugar, após edição do Decreto nº 10.952, em 27 de janeiro de 2022, o Governo Federal divulgou, por meio da Plataforma +Brasil, o valor a ser repassado a cada Estado e os termos do plano de ação que cada Estado deveria elaborar para tornar-se apto a receber os recursos.

Para que a União conseguisse cumprir o prazo de transferência (90 dias a partir da decisão do STF), os prazos conferidos aos Estados, após a publicação do Decreto e disponibilização da Plataforma +Brasil, foram extremamente exíguos. Em cerca de uma semana os Estados tiveram de planejar a utilização dos recursos, o que não permitiu, por exemplo, a importante articulação com os Municípios, uma vez que as escolas municipais também devem ser beneficiadas pelos recursos para conectividade.

Além disso, a interpretação das previsões da Lei nº 14.172/2021 e do Decreto nº 10.952/2022 ainda traz uma série de dúvidas para os gestores, quanto às possibilidades de aplicação dos recursos, sobretudo diante do novo contexto, de retorno das atividades presenciais nas escolas. Destaca-se que o planejamento teve de ser feito e entregue ao MEC antes mesmo de ser publicada a resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que vai disciplinar a prestação de contas desses recursos ao final do prazo de execução.

Estados também têm encontrado dificuldades operacionais, como com relação ao acesso à lista nominal do

ADI 6926 / DF

Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) de forma integrada aos cadastros de matrículas nas escolas de cada rede, a fim de determinar precisamente os beneficiários em cada localidade. Isso sem contar as dificuldades que surgirão da operacionalização de todas as fases de processos de compras públicas para execução dos recursos.

A Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC tem recebido uma série de dúvidas dos gestores quanto a estes e outros pontos e será necessário mais tempo para que esse diálogo ocorra e sejam definidas, de forma conjunta, as melhores estratégias para atendimento das finalidades da Lei.

O Art. 3^a, §4^a da Lei nº 14.172/2021 afirma que os Estados poderão atuar em regime de colaboração com seus Municípios. O Decreto 10.952/2022, no Art. 7^o, ainda prevê que os Estados poderão constituir instância de monitoramento ou grupo de trabalho com os seus Municípios com a finalidade de planejar e monitorar a execução da transferência e da gestão dos recursos. Não há dúvidas de que a cooperação interfederativa, seja na aplicação, seja no monitoramento dos recursos, é fundamental para a efetividade da política, mas como operacionalizar estas possibilidades diante de um prazo tão exíguo para execução?

Por fim, a Lei foi pensada em um contexto de pandemia e ensino remoto. Com a reabertura das escolas, a possibilidade de uso desses recursos de forma não vinculada a estratégias de ensino remoto precisa ser considerada, mas, para tanto, também é necessário maior tempo para planejamento e exame da situação em cada rede de ensino. Vale destacar que estamos em ano eleitoral, o que pode limitar as possibilidades de diálogo entre os entes e o tempo de planejamento de políticas interfederativas e intersetoriais” (doc. 117).

Com efeito, a estipulação de um prazo para a correta destinação dos

ADI 6926 / DF

valores transferidos aos entes estaduais se mostra essencial para garantir que a finalidade da lei seja efetivamente cumprida. Não obstante, a razoabilidade desse prazo tem impacto na própria existência da política pública de educação em comento, considerando que o descumprimento do termo designado pela lei implica na devolução dos valores respectivos.

Nesse sentido, assim como reconheci na decisão em que deferi a medida cautelar nestes autos, é preciso atentar para a viabilidade do cumprimento da determinação estipulada pela lei, caso contrário, a própria política pública almejada pelo legislador estará fadada ao insucesso.

Registro que **o tema se encontra em discussão no Congresso Nacional**, mediante a análise da Medida Provisória nº 1077/2021, que institui o Programa Internet Brasil e altera dispositivos da Lei nº 14.172/2021. O texto que foi recentemente aprovada pela Câmara dos Deputados e seguiu para o Senado no último dia 20 de abril atribui nova redação ao art. 2º, § 3º, da Lei nº 14.172/2021, para prorrogar o prazo máximo de aplicação dos recursos para até 31 de dezembro de 2023 e o prazo de devolução dos valores não utilizados para 31 de março de 2024.

Portanto, mostra-se razoável aventar o elastecimento do prazo indicado para a aplicação dos recursos, assim como daquele que fora estipulado para a devolução dos valores não utilizados, ambos previstos no art. 2º, § 3º, da Lei nº 14.172/2021, **enquanto a questão aguarda conclusão no âmbito parlamentar.**

Do exposto, **em caráter cautelar,**

1) prorrogo o prazo para a aplicação dos recursos transferidos pela União aos Estados e ao Distrito Federal até o término do exercício financeiro corrente, ou seja, até 31 de dezembro de 2022, sem prejuízo da concessão de prazo maior pelo Congresso Nacional;

2) prorrogo o prazo máximo para a devolução dos valores que não forem aplicados tempestivamente ou que forem aplicados em desconformidade com a Lei nº 14.172/2021 para 31 de março de 2023, sem

ADI 6926 / DF

prejuízo da concessão de prazo maior pelo Congresso Nacional.

Publique-se.

Brasília, 25 de abril de 2022.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente