



*Supremo Tribunal Federal*

**URGENTE**

Ofício eletrônico nº 18870/2021

Brasília, 21 de dezembro de 2021.

A Sua Excelência o Senhor  
Senador RODRIGO PACHECO  
Presidente do Senado Federal

Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6926

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

(Gerência de Controle Concentrado e Reclamações)

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência os termos da decisão proferida nos autos em epígrafe pelo Senhor Ministro Dias Toffoli, Relator, cuja cópia segue anexa.

Atenciosamente,

**Ministro LUIZ FUX**  
Presidente  
*Documento assinado digitalmente*

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.926 DISTRITO FEDERAL**

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

**DECISÃO:**

Cuida-se de ação direta de constitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Presidente da República em face da Lei nº 14.172/2021, que dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública, de sorte a prever que, no prazo de 30 (trinta) dias após a sua publicação, a União deverá entregar aos Estados e ao Distrito Federal, em parcela única, 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), destinado aos mencionados fins.

Eis o teor da norma sob invectiva:

**Lei nº 14.172/2021**

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

## ADI 6926 MC / DF

decorrente da Covid-19.

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

II - utilização de, no máximo, 50% (cinquenta por cento) para aquisição de terminais portáteis que possibilitem acesso a

## ADI 6926 MC / DF

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 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.

## ADI 6926 MC / DF

**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, 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

## ADI 6926 MC / DF

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.

A parte autora sustenta, em apertada síntese, que a lei impugnada viola: 1) o devido processo legislativo (Artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal, e artigo 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 (Artigos 6º; 23, inciso V, e 205, CF); 5) o princípio da eficiência (Artigo 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,

## ADI 6926 MC / DF

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

"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.

## ADI 6926 MC / DF

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 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 desarrazoadado, 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 constitucionalidade integral do diploma legislativo. Subsidiariamente, pede a “declaração de constitucionalidade 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 constitucionalidade 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**

## ADI 6926 MC / DF

**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.

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).

Não obstante, antes mesmo de encerrada a instrução processual, o Advogado-Geral da União apresentou petição nos autos em que noticia 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, § 2º, da Lei nº 14.172/2021. Na aludida petição, o requerente reitera os argumentos e os pedidos constantes da inicial, acrescentando, ainda, os seguintes pedidos:

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

## ADI 6926 MC / DF

prioridades previstas no art. 3º da referida norma, sejam oportunamente restituídos aos cofres da União, conforme prazo a ser definido em regulamento.”

É o relatório.

Decido.

Examinados os elementos havidos nos autos, diante da proximidade do recesso desta Suprema Corte, em caráter excepcional, examino monocraticamente, **ad referendum** do Plenário, o pedido de medida cautelar, conforme 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.

A educação é o primeiro dos direitos sociais consagrados pela Carta de 1988, que, diante da sua **relevância para a consecução dos objetivos fundamentais da República e para o exercício da cidadania**, reservou-lhe disciplina em seção própria do texto constitucional, conferindo-lhe **caráter democrático e universalizante** ao dispor:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, 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.

Da estipulação da educação como um direito social decorre, em consequência, um **dever do Estado de concretizá-lo e de desobstruir as barreiras para o seu pleno exercício**, proporcionando a todos os indivíduos a capacidade de acessá-lo. Sobre o direito à educação na Constituição de 1988, são oportunas as palavras de **Carlos Roberto Jamil**

## ADI 6926 MC / DF

**Cury:**

“Assim, o direito à educação se liga, intrinsecamente, à função pública do Estado na medida em que só ele pode estender universalmente a escola para todos e assim atender o conjunto dos cidadãos com imparcialidade de modo a fazer cumprir os grandes objetivos da democracia e da justiça. **Daí as obrigações do Estado quanto ao financiamento e qualificação deste direito.** Só ele pode propiciar condições que, na oferta do ensino, vão equalizando novas oportunidades para grupos menos aquinhoados de capital cultural, com insumos diferenciados” (Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 29, n. 2, 2013).

Não há dúvidas de que, em nossa sociedade conectada, **o acesso à internet é um pressuposto para a concretização do direito à educação**, o que se tornou mais evidente diante do contexto da pandemia, em que a necessidade de distanciamento social transferiu tarefas presenciais para o formato remoto.

Alunos que contavam com um aparato tecnológico e dispunham de acesso à internet em suas residências lograram continuar suas atividades educacionais. **Por outro lado, alunos sem condições financeiras para tanto foram privados da frequência escolar, o que evidencia uma lacuna da atuação estatal na concretização do direito à educação desses cidadãos.**

O mesmo pode ser dito sobre os professores, considerando que existem no país realidades diversas em relação à categoria, não sendo razoável atribuir-lhes todo o ônus financeiro de providenciar os aparelhos tecnológicos para continuarem exercendo seu mister.

A evasão escolar no período da pandemia foi objeto de estudo por parte da UNICEF, que constatou que, **em 2020, mais de 5 milhões de crianças e adolescentes não tiveram acesso à educação no Brasil**, o que não se observava desde o início dos anos 2000. Entre as recomendações apresentadas pela instituição para o enfrentamento do problema, está **o**

## ADI 6926 MC / DF

**investimento “em políticas de conectividade para as escolas e acesso à internet para estudantes e professores”** (Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>. Acesso em 17/12/2021).

Descrevi esse contexto no julgamento da medida cautelar na ADPF nº 874/DF (DJe de 2/12/2021), que dispunha sobre a isenção do pagamento de taxa de inscrição no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) 2021. Conforme aduzi na ocasião, o contexto da pandemia de Covid-19 impõe que se dirija um olhar especial aos grupos economicamente vulneráveis, atingidos de forma muito mais intensa pela emergência sanitária.

De fato, a pandemia originou uma série de dificuldades à continuidade do acesso à educação pela população de baixa renda, por força da falta de um ambiente adequado aos estudos em casa, da falta de computadores e de acesso à internet, das dificuldades financeiras decorrentes dos impactos da pandemia sobre renda e de problemas emocionais (**Crise financeira, falta de internet, problemas emocionais: na pandemia, alunos de baixa renda desistem do Enem e abandonam cursinhos populares.** G1. Disponível em [https://g1.globo.com/educacao/enem/2020/noticia/2020/07/06/crisefinanceira-falta-de-internet-problemas-emocionais-na-pandemia-alunosde-baixa-renda-desistem-do-enem-e-abandonam-cursinhos populares.ghtml](https://g1.globo.com/educacao/enem/2020/noticia/2020/07/06/crisefinanceira-falta-de-internet-problemas-emocionais-na-pandemia-alunosde-baixa-renda-desistem-do-enem-e-abandonam-cursinhos-populares.ghtml). Acesso em 30 de agosto de 2021).

Pesquisa do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, ligado ao Comitê Gestor da Internet no Brasil (criado pelo Decreto nº 4.829, de 3 de setembro de 2003), constatou que, **durante a pandemia, no ano de 2020, a falta de dispositivos eletrônicos, a exemplo de computadores e celulares, bem como o acesso à internet nos domicílios dos alunos, foi indicado como um desafio enfrentado por 86% das escolas para a continuidade da realização da atividades pedagógicas**, consideradas as instituições de todas as regiões do país, urbanas e rurais, públicas e particulares (Disponível em [https://www.cetic.br/media/analises/tic\\_educacao\\_2020\\_coletiva\\_impress](https://www.cetic.br/media/analises/tic_educacao_2020_coletiva_impress)

## ADI 6926 MC / DF

a. Acesso em 17 dez. 2021).

Nesse contexto foi aprovada a Lei nº 14.172/2021, questionada nessa ação direta. Não obstante a reabertura das escolas e a retomada das aulas presenciais, **a pandemia de Covid-19 ainda é uma realidade e o risco de interrupção das atividades em razão de surtos eventuais e de novas variantes não deve ser completamente descartado.** Ademais, **a dificuldade de acesso à internet por estudantes e professores da educação pública básica é um óbice ao pleno acesso à educação já há muitos anos, sendo um dos maiores desafios à concretização desse direito social na era digital.** A pandemia apenas evidenciou essa realidade e acentuou o senso de urgência das autoridades para a resolução do problema.

Trata-se, portanto, de problema enfrentado por parte significativa das pessoas em idade escolar no país, o que demanda a atuação do poder público para evitar ainda mais prejuízos no campo educacional.

Embora relevantes os argumentos apresentados pelo autor da ação, bem como pela AGU, tenho que, em um exame perfunctório próprio da análise de medida cautelar, não parece haver inconstitucionalidade no caso em tela.

A norma em testilha dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública, atribuindo à União a obrigação de entregar 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 em ações nesse âmbito.

Inicialmente, noto que não há, em parte alguma da norma, disposição que possa importar na criação de órgãos na administração pública federal, nem tampouco na sua reorganização ou alteração de atribuições, tratando-se de repasse único de recursos da União aos Estados e Distrito Federal, que serão os entes executores da política pública.

Nesse sentido, não vislumbro víncio de iniciativa por contrariedade ao art. 61, 1º, inc. II, al. e, da Constituição Federal, que reserva ao

## ADI 6926 MC / DF

Presidente da República a iniciativa de leis que disponham sobre “criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública”.

Quanto à regularidade orçamentária da despesa, de se notar que o Projeto de Lei nº 3.477/2020, que deu origem à lei impugnada, contou com estimativa de impacto orçamentário, em atenção ao art. 113 do ADCT, a qual foi sendo adequada ao longo do processo legislativo, passando de R\$ 26,6 bilhões, conforme a versão inicial da proposta, para aproximadamente R\$ 3,5 bilhões, conforme versão sancionada, conforme se extrai das informações apresentadas pelo Senado Federal neste processo.

**Extrai-se do parecer elaborado pela relatora da proposição legislativa, a Deputada Federal Tabata Amaral, o seguinte:**

“A estimativa de impacto orçamentário e financeiro apresentada na justificação do projeto, na ordem de aproximadamente R\$ 26 bilhões, leva-nos, infelizmente, a redimensionar o alcance do projeto original, de forma a conseguirmos aprovar-lo. Decidimos por focalizar nos alunos da educação básica pública pertencentes às camadas de renda mais baixa e priorizar os estudantes do ensino médio, do ensino fundamental e professores, nessa ordem.

Considerando os argumentos elencados, oferecemos Substitutivo que transfere 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), em parcela única e de forma emergencial, aos Estados e ao Distrito Federal, para a aplicação em ações que garantam o acesso gratuito na internet de conteúdos educacionais a professores da educação básica das redes públicas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a alunos da rede pública de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que pertençam a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e a alunos das escolas das comunidades indígenas e quilombolas.” (Parecer proferido em Plenário ao PL nº 3.477/20. Disponível em

## ADI 6926 MC / DF

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=1954556&filename=PPP+1+CFT+%3D%3E+PL+3477/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1954556&filename=PPP+1+CFT+%3D%3E+PL+3477/2020). Acesso em 16/12/2021)

A Relatora dispõe, ainda, sobre as fontes de custeio indicadas para fazer frente à despesa:

“(...) Ainda de acordo com a proposta, essas iniciativas serão financiadas, entre outras fontes, por recursos federais provenientes do Orçamento de Guerra e do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST.

No que tange ao FUST, em específico, é importante lembrar que, embora esse fundo tenha sido criado em 2000 com o objetivo de promover a universalização dos serviços de telecomunicações, até 2016 apenas 0,002% dos seus recursos haviam sido efetivamente utilizados para o cumprimento dessa finalidade. Um dos principais motivos alegados para a baixíssima destinação do FUST para projetos de democratização do acesso às telecomunicações no período é que a legislação em vigor – em especial, as Leis nos 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT) e 9.998/00 (Lei do FUST) – não admite a alocação das verbas arrecadadas pelo fundo em programas executados com o suporte de serviços de telecomunicações distintos da telefonia fixa, a exemplo da telefonia móvel e da banda larga fixa.

Essa situação levou o FUST a sofrer sucessivas desvinculações nos últimos anos, que redirecionaram seus recursos para outras finalidades, principalmente para o pagamento da dívida pública, benefícios previdenciários e aposentadorias. O resultado desse imbróglio jurídico é que, dos mais de R\$ 22 bilhões arrecadados pelo FUST desde a sua criação, apenas R\$ 5,6 bilhões compunham o saldo efetivo do fundo em dezembro de 2019.

Essa questão foi objeto do Projeto de Lei nº 1.481/07, aprovado pela Câmara dos Deputados em 2019 e pelo Senado Federal em novembro deste ano, e que atualmente aguarda

## ADI 6926 MC / DF

sanção da Presidência da República. Por esse motivo, excluímos do texto do Substitutivo os dispositivos do Projeto de Lei nº 3.477/20 que alteram a LGT e a Lei do FUST para permitir o uso do fundo para iniciativas de massificação dos serviços de telefonia móvel.

Outra possível fonte de recursos para o financiamento das medidas estabelecidas pelo projeto pode advir dos saldos do Plano Geral de Metas de Universalização dos serviços de telecomunicações. Esses valores correspondem à desoneração de obrigações que haviam sido assumidas pelas concessionárias de telefonia fixa, e que geraram um saldo de cerca de R\$ 3,7 bilhões em favor da União. A destinação de parcela desses recursos para a contratação dos serviços de acesso à internet para os estudantes da rede pública contribuirá significativamente para a consecução dos objetivos almejados pelo Substitutivo". (Parecer proferido em Plenário ao PL nº 3.477/20.

Disponível em  
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=1954556&filename=PPP+1+CFT+%3D%3E+PL+3477/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1954556&filename=PPP+1+CFT+%3D%3E+PL+3477/2020). Acesso em 16/12/2021)

Acrescento, ainda, que consta do parecer **detalhamento dos critérios utilizados para se chegar ao quantitativo aprovado pelo Congresso Nacional**, resumidos da seguinte forma:

"Em síntese, considerando: a) a oferta da gratuidade do tráfego mensal de 20 gigabytes no acesso à internet para todos os professores do ensino fundamental e médio das redes estaduais e municipais e alunos da rede pública do ensino fundamental e médio regulares vinculados ao CadÚnico pelo prazo de 6 meses, tomando como referência o preço de R\$ 0,62 por gigabyte, e b) a aquisição de tablets para todos os professores do ensino médio das redes estaduais e municipais e alunos do ensino médio regular da rede pública vinculados ao CadÚnico, tomando como referência o preço de R\$ 520,00 por equipamento, o custo total da proposta é estimado em R\$

## ADI 6926 MC / DF

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)". (Parecer proferido em Plenário ao PL nº 3.477/20. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=1954556&filename=PPP+1+CFT+%3D%3E+PL+3477/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1954556&filename=PPP+1+CFT+%3D%3E+PL+3477/2020). Acesso em 16/12/2021)

Diante dessas informações, **não vislumbro motivos para suspender cautelarmente a eficácia da Lei nº 14.172/2021, tampouco do seu art. 2º, caput, que veicula o valor a ser repassado pela União aos Estados e Distrito Federal.**

Não obstante, é preciso atentar para a viabilidade do cumprimento da determinação no prazo legal, **assistindo razão o Advogado-Geral da União , quando menciona a exiguidade do prazo estipulado pelo art. 2º, § 2º da lei para o repasse dos recursos.**

A AGU noticia nos autos que a implementação da despesa demandaria uma série de procedimentos no âmbito legislativo e no campo burocrático, o que impossibilitaria a observância do prazo designado pela lei, pelo que requer "*um prazo razoável para a operacionalização adequada e correta da despesa*".

Nesse quadro, noticia duas formas pelas quais seria possível a disponibilização do montante previsto no art. 2º, **caput**, da Lei nº 14.172/2021 ao Ministério da Educação. A primeira delas consta da Nota Técnica SEI nº 58454/2021 do Ministério da Economia, de 3 de dezembro de 2021 (e-doc. 102), na qual se narra a possibilidade de envio de um projeto de lei de crédito especial após a publicação da Lei Orçamentária Anual de 2022. No entanto, considerando os trâmites que envolveriam a aprovação desse crédito, o prazo estimado pelo Ministério da Economia para eventual disponibilização da dotação orçamentária ao Ministério da Educação seria junho de 2022.

No entanto, em complementação à Nota Técnica SEI nº 58454/2021/ME, foi emitida a **Nota Técnica SEI nº 59381/2021/ME**, a qual noticia a **possibilidade de disponibilização do valor previsto na Lei nº**

## ADI 6926 MC / DF

### **14.172/ 2021 ao Ministério da Educação em prazo mais curto.**

Segundo a aludida nota, a Junta de Execução Orçamentária do Ministério da Economia aprovou o enquadramento da despesa de que trata a Lei nº 14.172/2021 às hipóteses constantes do art. 4º da PEC 23/2021 (PEC dos Precatórios), que permite o atendimento, no exercício de 2021, de despesas relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico por meio da abertura de crédito extraordinário. Tendo isso em vista, **a junta aprovou também o encaminhamento de crédito extraordinário, no montante de R\$ 3,5 bilhões, para o atendimento do repasse previsto na lei questionada.**

Em razão da decisão da junta, e tendo em vista a promulgação da Emenda Constitucional nº 113/2021, a AGU afirma que será encaminhado pelo Ministério da Economia, após solicitação formal do MEC, crédito suplementar a ser aberto por medida provisória **ainda em dezembro de 2021**. Portanto, segundo atesta a AGU, há possibilidade de disponibilização de dotação orçamentária ao MEC neste mês de dezembro, bastando que seja editada, pelo Presidente da República, a medida provisória que criará o crédito extraordinário.

Confira-se trecho da aludida nota técnica:

“4. Após deliberação, a Junta de Execução Orçamentária decidiu aprovar o enquadramento da despesa de que trata Lei nº 14.172, de 2021, às hipóteses constantes do art. 4º da PEC 23/2021, bem como aprovar o encaminhamento de crédito extraordinário, no valor de R\$ 3,5 bilhões, para atendimento desta despesa, após a promulgação da Emenda Constitucional em questão.

5. Neste sentido, cabe destacar que o texto da Emenda Constitucional nº 113, de 2021, promulgada na data de 8/12/2021, apesar de sofrer ajustes em relação ao texto aprovado pelo Senado Federal, manteve a possibilidade de envio de crédito extraordinário para atendimento da despesa em questão.

**6. Tendo em vista a decisão da Junta, mencionada anteriormente, e tendo em vista a promulgação da Emenda**

## ADI 6926 MC / DF

**Constitucional nº 113, de 2021, será encaminhado por parte do Ministério da Economia, após solicitação formal do Ministério da Educação, crédito extraordinário a ser aberto por meio de Medida Provisória ainda em dezembro de 2021. Neste sentido, será criada ação orçamentária específica, no âmbito da Lei Orçamentária Anual de 2021, disponibilizando recursos na ordem de R\$ 3,5 bilhões necessários à execução da despesa a ser realizada pelo Ministério da Educação, órgão executor da política.**

**7. Cabe ressaltar que, de acordo com o art. 167, § 2º, da Constituição Federal, abaixo transcrito, o crédito extraordinário em questão poderá ser reaberto em 2022 por ato do Poder Executivo, no limite de seu saldo de dotação não empenhada em 2021. (...)**

**8. Diante do exposto nesta Nota Técnica, tendo em vista a promulgação da Emenda Constitucional nº 113, de 2021, informa-se que o prazo para disponibilização da dotação orçamentária para posterior execução pelo Ministério da Educação para atendimento da despesa de que trata a Lei nº 14.172, de 2021, poderá ser alterado para o mês de dezembro de 2021, caso seja editada, pelo Presidente de República, Medida Provisória de crédito extraordinário.**

**9. Não obstante a disponibilização dos recursos orçamentários ainda no mês de dezembro de 2021, caberá ao Ministério da Educação realizar a execução da dotação orçamentária conforme os critérios estabelecidos por aquele órgão. (e-doc. 103, grifo nosso)"**

No entanto, após a disponibilização do montante ao MEC, deverão ainda ser adotadas providências administrativas por este órgão para a regular transferência dos recursos aos seus beneficiários.

**No que tange à etapa administrativa do cumprimento da Lei nº 14.172/2021, o MEC elaborou a Nota Técnica nº 23000.032941/2021-41, demonstrando que tem empreendido esforços para operacionalizar a regulamentar o repasse determinado por lei, vide:**

## ADI 6926 MC / DF

"4.3. No âmbito do processo 23000.017437/2021-11 foram tratados as bases de dados a fim de **identificar os beneficiários e o valor a ser repassado para cada estado e o Distrito Federal**, de acordo com os critérios estampados na Lei nº 14.172, de 2021, conforme explicitado na NOTA TÉCNICA Nº 9/2021/DARE/SEB/SEB (2793624).

4.4. No que se refere ao cálculo do montante por ente federado beneficiado e considerando a forma de cálculo prevista na lei, nos termos dos dispositivos a seguir, esta Secretaria articulou junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e Ministério da Cidadania, no intuito de viabilizar o fornecimento das informações a respeito dos destinatários dos recursos. Coletados os dados, **chegou-se ao montante por ente beneficiado, cujos valores estão descritos na planilha (2793607)**.

4.5. A SEB também exarou a Nota Técnica nº 54/2021/CGTI/DARE/SEB/SEB (2828719) encaminhando os normativos necessários à operacionalização. Com efeito, um de seus resultados foi a **publicação da Portaria nº 975, de 2 de dezembro de 2021, que "Dispõe sobre as diretrizes para a operacionalização da 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, de que trata a Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021, no âmbito das competências do Ministério da Educação"**. Outrossim, resta ainda pendente o encaminhamento da Minuta de Decreto à Casa Civil para apreciação e publicação, etapa indispensável para o regramento da lei" (e-doc. 105).

O MEC esclarece que a minuta do decreto que regulamentará o programa ainda não foi enviado à Casa Civil pois, de acordo com a Consultoria Jurídica do Ministério, só é possível dar continuidade ao processo "após a disponibilização orçamentária, seja por crédito especial não suplementar ou por crédito extraordinário".

Após a publicação do decreto regulamentador, **a previsão é de que**

## ADI 6926 MC / DF

**os recursos sejam repassados aos entes federados em até 55 (cinquenta e cinco) dias**, conforme cronograma operacional realizado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Ministério da Economia.

De fato, os trâmites legislativos e administrativos descritos apontam para a impossibilidade de cumprimento do prazo previsto na Lei nº 14.172/2021, embora a Administração Pública Federal tenha demonstrado esforços para a execução das transferências de recursos.

Dessa forma, entendo ser o caso de prorrogar o término do prazo previsto no art. 2º, § 2º da Lei nº 14.172/2021, de forma a viabilizar, com razoabilidade, a adoção das medidas mais céleres visando o cumprimento da determinação legal.

Não concedo o prazo de 180 (cento e oitenta) dias (“até o mês de junho de 2022”) requerido pela AGU, por considerá-lo muito alargado tendo em vista a relevância e a urgência da política instituída pela Lei nº 14.172/2021. Considerando os trâmites orçamentários e administrativos necessários para o cumprimento da determinação legal, descritos pela AGU, considero o prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta decisão, adequado e suficiente para esse cumprimento. Ademais, esse prazo permitirá que os recursos cheguem aos Estados ainda no primeiro semestre de 2022, praticamente coincidindo com o início do ano letivo.

Com razão também a AGU ao pugnar pela prorrogação do prazo previsto no art. 2º, § 3º, da Lei nº 14.172/2021, que dispõe:

“Art. 2º

(...)

§ 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”.

## ADI 6926 MC / DF

Isso porque, do contrário, o dispositivo perderia por completo a sua eficácia, pois não haveria tempo hábil para que os Estados e o Distrito Federal fizessem a adequada destinação dos recursos.

Considerando que, da publicação da lei, em junho de 2021, até o término do prazo do art. 2º, § 3º, em dezembro de 2021, transcorreriam aproximadamente 6 (seis) meses, **esse é o período a ser adicionado para fins do seu cumprimento, a contar da efetiva transferência dos recursos.**

Quanto às demais alegações apresentadas na petição inicial e pela AGU, aguardo o término da instrução da presente ação, visando um pronunciamento definitivo sobre o tema.

Do exposto, defiro parcialmente o pedido de medida cautelar, 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, 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.**

Publique-se.

Brasília, 17 de dezembro de 2021

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

*Documento assinado digitalmente*



SENADO FEDERAL  
**Secretaria-Geral da Mesa**

DESPACHO Nº 1/2022 – ATRSGM/SGM

Juntem-se à página oficial de tramitação do PL 3.477/2020 cópia do Documento SIGAD nº 00100.135003/2021-78;

Encaminhem-se às comissões cópias de documentos externos, conforme listagem a seguir exposta:

1. CMO – Documento SIGAD nº 00100.123011/2021-71;
2. CAE – Documento SIGAD nº 00100.123011/2021-71;
3. CMO – Processo SIGAD nº 00200.020164/2021-30;
4. CTFC – Processo SIGAD nº 00200.020164/2021-30;
5. CAE – Documento SIGAD nº 00100.128183/2021-31;
6. CTFC – Documento SIGAD nº 00100.128183/2021-31.

Secretaria-Geral da Mesa, 31 de janeiro de 2022.

*(assinado digitalmente)*  
**JOSÉ ROBERTO LEITE DE MATOS**  
Secretário-Geral da Mesa Adjunto

