



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA DANIELLA RIBEIRO
PARECER Nº 133, DE 2022 - PLEN

Do PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 4, de 2022, proveniente da Medida Provisória nº 1.077, de 2021, que *institui o Programa Internet Brasil*.

Relatora: Senadora **DANIELLA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário do Senado Federal, após aprovação pelo Plenário da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 4, de 2022, originário da Medida Provisória (MPV) nº 1.077, de 7 de dezembro de 2021, que instituiu o Programa Internet Brasil (PIB).

A finalidade principal do Programa, conforme proposto originalmente pelo Poder Executivo, é promover o acesso gratuito à internet em banda larga móvel aos alunos da educação básica integrantes de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), matriculados na rede pública de ensino.

De acordo com a Exposição de Motivos da MPV, sua urgência decorre da necessidade de oferecer proteção social às famílias mais vulneráveis no contexto da pandemia de Covid-19, assegurando-lhes, por intermédio de um acesso à internet em banda larga, meios adequados para a retomada de atividades essenciais, como o ensino. Quanto à relevância da edição da referida Medida Provisória estaria configurada, segundo a mesma Exposição de Motivos, pelo impacto da pandemia, que impôs severas dificuldades aos alunos mais carentes nos últimos dois anos.

O Programa Internet Brasil (PIB) também foi desenhado para suportar políticas públicas federais em outras áreas, além da educação, cujos



SF/22917.21126-21

beneficiários dependam do acesso à internet para serem devidamente atendidos. Nessa linha, prevê-se a possibilidade de ampliação do PIB, para que alcance beneficiários de programas e ações nas áreas de saúde, agricultura, emprego, turismo, segurança pública, entre outras já relacionadas na proposição ou que venham a ser selecionadas, futuramente, pelo Poder Executivo.

O texto original da MPV nº 1.077, de 2021, foi composto por oito artigos, além da cláusula de vigência. Define-se, em seu art. 1º, que a gratuidade no acesso à internet será assegurada por meio do custeio do terminal (*smartphone* com chip habilitado, por exemplo) ou do plano de serviço (pacote de dados), sendo permitido o fornecimento do benefício a mais de um aluno integrante da mesma família.

O art. 2º da MPV nº 1.077, de 2021, elenca os objetivos específicos do PIB, *in verbis*: (i) viabilizar aos alunos o acesso a recursos educacionais digitais, incluídos aqueles disponibilizados pela rede pública de ensino; (ii) ampliar a participação dos alunos em atividades pedagógicas não presenciais; (iii) contribuir para a ampliação do acesso à internet e a inclusão digital das famílias dos alunos; e (iv) apoiar as políticas públicas que necessitem de acesso à internet para a sua implementação, incluídas as ações de Governo Digital.

A proposição define as competências do Ministério das Comunicações como gestor e coordenador do PIB, entre as quais se destacam o monitoramento e avaliação dos resultados, e o estabelecimento das especificações técnicas acerca da forma de disponibilização do acesso gratuito à internet. Está prevista a possibilidade de contratação de Organizações Sociais (OS) e de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) – integrantes do chamado Terceiro Setor – para auxiliar na implementação e fiscalização do Programa. A MPV nº 1.077, de 2021, inova ao permitir a parceria também com entidades privadas que operam com fins lucrativos, desde que haja interesse comum na execução do Programa.

Ainda na seara operacional, a proposição dispensa o Ministério das Comunicações de realizar licitação para a contratação de entidade integrante da administração pública para prestar serviços logísticos de transporte e de entrega necessários à execução do Programa. Órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal poderão aderir ao PIB para fomentar o acesso gratuito à internet em banda larga móvel, tendo, entre outras atribuições, a responsabilidade pela (i)



celebração de instrumentos próprios se houver repasse de recursos, (ii) seleção e manutenção cadastral dos beneficiários, e (iii) adoção de medidas para sanar eventuais irregularidades.

Entre as fontes de recursos do PIB, além de dotações orçamentárias, foram previstas contrapartidas financeiras físicas ou de serviços, de origem pública ou privada, bem como doações públicas ou privadas, inclusive de origem internacional.

Por fim, os arts. 7º e 8º da MPV nº 1.077, de 2021, cuidam de estabelecer consequências para o uso indevido dos recursos do Programa. Está previsto o desligamento do PIB de usuários que, após o exercício do contraditório, tenham comprovadamente recebido recursos sem que pertencessem ao público-alvo ou tenham feito uso indevido dos benefícios. Prevê-se também o ressarcimento ao Erário. Nesses casos, o usuário seria notificado, por meio de Guia de Recolhimento, para devolução voluntária dos recursos recebidos, sendo cobrado judicialmente, em caso de recusa na restituição.

Perante a Comissão Mista que examinou a MPV nº 1.077, de 2021, foram apresentadas 92 emendas, entre as quais 32 submetidas por Senadores. Tematicamente, pode-se agrupar tais emendas em seis grupos: (i) expansão do público-alvo; (ii) fonte de recursos, em que se sugere o uso do Fundo de Universalização das Telecomunicações (FUST) como fonte de custeio das ações do programa; (iii) operacionalização, nas quais são tratados aspectos relacionados ao funcionamento do Programa, como, por exemplo, as parcerias, a fiscalização de uso indevido, a obrigação do estabelecimento de metas e prazos, entre outros; (iv) priorização na aplicação dos recursos, em que se procura destacar determinados segmentos, entre os potenciais beneficiários, para priorizar o recebimento dos recursos disponíveis; (v) publicidade, em que se procura disciplinar a forma de divulgação pública das ações do PIB; e, por fim, (vi) execução descentralizada, que procuraram resgatar, no momento em que foram apresentadas, proposta prevista no projeto que originaria a Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021, de execução descentralizada de recursos da União destinados ao provimento de acesso à internet a alunos e professores da Educação Básica pública.

Além dessas, foram apresentadas mais seis emendas no Plenário da Câmara dos Deputados. Nas sessões deliberativas de 18 e 19 de abril, o Plenário daquela Casa Legislativa apreciou a matéria encaminhada pelo Poder Executivo e as emendas apresentadas perante a Comissão Mista e o



Plenário. No mérito, concluiu pela aprovação da MPV nº 1.077, de 2021, na forma do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 4, de 2022.

Em relação ao texto original da MPV nº 1.077, de 2021, **o PLV nº 4, de 2022, propõe ao Plenário do Senado Federal três alterações.** A primeira, no *caput* do art. 1º, decorreu do conteúdo das emendas que propuseram a expansão do público-alvo do Programa. Foi incorporado na proposição o atendimento de alunos matriculados em *escolas das comunidades indígenas e quilombolas e nas escolas especiais sem fins lucrativos que atuem exclusivamente nessa modalidade*.

A segunda alteração refere-se à inclusão do art. 13, que ajusta as datas-limite de aplicação e devolução dos recursos transferidos pela União, em atendimento ao disposto na Lei nº 14.172, de 2021. Em relação a essa questão, relatam-se os fatos associados ao debate em torno da referida lei.

O projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional que resultaria na promulgação da Lei nº 14.172, de 2021, foi inicialmente objeto de veto total pela Presidência da República *por não apresentar a estimativa do respectivo impacto orçamentário e financeiro, em violação às regras do art. 113 do ADCT, bem como dos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e dos arts. 125 e 126 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO/2021)*. Argumentou ainda o Poder Executivo que *a proposição aumenta a alta rigidez do orçamento, o que dificulta o cumprimento da meta fiscal e da Regra de Ouro, constante do inciso III, do art. 167 da Constituição Federal*.

Em 1º de junho de 2021, o referido veto foi derrubado pelo Congresso Nacional, restabelecendo a obrigação de a União repassar aos Estados e ao Distrito Federal o montante de cerca de R\$ 3,5 bilhões para aplicação em ações para a garantia do acesso à internet, com fins educacionais, aos alunos e aos professores da rede pública de ensino, em função da calamidade pública decorrente da covid-19.

Na sequência, a MPV nº 1.060, de 4 de agosto de 2021, alterou a forma de repasse e utilização dos recursos pelos Estados e Distrito Federal, permitindo que a transferência dos R\$ 3,5 bilhões, originalmente prevista para ser realizada trinta dias após a publicação da Lei nº 14.172, de 2021, fosse postergada. Contudo, a referida medida provisória teve sua vigência encerrada em 1º de dezembro de 2021, o que restabeleceu a obrigação de repasse do recurso em trinta dias, prazo que venceu em 31 de dezembro de 2021.



Em cumprimento ao prazo legal, a Medida Provisória nº 1.088, publicada em 30 de dezembro de 2021, abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 3.501.597.083,00 para aplicação no Programa Educação Básica de Qualidade, e autorizou a contratação de operação de crédito interna no mesmo valor, em atendimento ao disposto no inciso I do § 1º do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Em 28 de janeiro de 2022, foi publicado o Decreto nº 10.952, regulamentando a Lei nº 14.172, de 2021. Determinou-se que os recursos fossem executados de forma descentralizada, por meio da Plataforma +Brasil, instituída pelo Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019. A transferência de recursos será executada na modalidade fundo a fundo, conforme o disposto no art. 3º do mencionado decreto. Os valores a serem repassados aos Estados e ao Distrito Federal serão calculados com base nos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Nesse contexto, o art. 13 do PLV nº 4, de 2022, incluído pela Câmara dos Deputados, determinou a extensão dos prazos previstos na Lei nº 14.172, de 2021, já vencidos, para aplicação e devolução à União dos recursos não aplicados, respectivamente, para 31 de dezembro de 2023 e 31 de março de 2024.

A terceira alteração ao conteúdo original da MPV nº 1.077, de 2021, que se observa no PLV nº 4, de 2022, resultou no acréscimo de quatro dispositivos – arts. 9º a 12 –, versando sobre **a atividade de radiodifusão**.

O art. 9º estabelece que novas normas sancionatórias só serão aplicáveis a processos pendentes de julgamento quando vierem a beneficiar o radiodifusor. O art. 10, por sua vez, afasta a necessidade de apresentação de seguro-garantia em parcelamentos do pagamento de preços públicos associados à outorga dos serviços de radiodifusão, além de estabelecer a taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) como único índice de correção mensal das parcelas.

O art. 11 concede anistia a rádios comunitárias cujas outorgas tenham vencido sem que tivessem sido formulados, tempestivamente, pedidos de renovação, desde que os atos declaratórios de perempção já não tenham sido aprovados pelo Congresso Nacional. O dispositivo também concede sessenta dias, a partir da data de publicação da lei de conversão, para que rádios comunitárias formulem seus pedidos de renovação, caso ainda não o tenham feito.



O art. 12 procede de forma semelhante ao disposto no art. 11 em relação às demais modalidades de radiodifusão, tratando de legitimar pedidos de renovação protocolados intempestivamente, e oferecendo prazo adicional de noventa dias para a formulação de pedidos referentes a outorgas já vencidas. O dispositivo determina a perempção automática da concessão ou permissão de radiodifusão vencida, caso não seja formulado pedido de renovação no prazo estipulado.

O art. 14, por fim, estabelece a vigência da nova lei na data de sua publicação.

Perante o Plenário do Senado Federal foram apresentadas mais nove emendas (n^{os} 93 a 101). Usa-se a classificação temática descrita anteriormente para as emendas de Comissão para descrever, sucintamente, o conteúdo e a finalidade dessas emendas de Plenário.

Seis emendas tratam de aspectos da operacionalização do Programa (emendas n^{os} 93 a 96, 98 e 99), com enfoque na ideia de que restringir o acesso à internet por meio do serviço de banda larga móvel poderá resultar em ineficiência na execução, com redução do público-alvo efetivamente atendido. Em suma, essas emendas propõem que o Programa também subsidie o uso da banda larga fixa, quando não houver disponibilidade da tecnologia 4G (ou superior) ou quando a conexão residencial fixa puder servir a mais de um aluno beneficiado.

Três emendas propõem expandir o público-alvo do PIB (emendas n^{os} 96, 100 e 101), no sentido de cobrir, no mínimo, os professores da educação básica na rede pública de ensino. Uma delas propõe estender a gratuidade a todos os profissionais que atuam nos sistemas públicos de educação.

Por fim, a emenda n^o 97 propõe suprimir os arts. 9^o a 12 do PLV n^o 4, de 2022, sob a justificativa de que tratam de matéria estranha à medida provisória original.

II – ANÁLISE

Inicia-se com o exame de admissibilidade da proposta, como determina o caput do § 5^o do art. 62 da Constituição Federal (CF), que permite a adoção de medidas provisórias pelo Presidente da República nos casos de relevância e urgência.



Entende-se que os pressupostos da urgência e relevância estão satisfeitos, diante da inadiável necessidade de se solucionar o problema da exclusão digital de parcela da população que não tem – e não terá, em prazo previsível – recursos próprios para contratar serviços de conexão à internet em banda larga junto a operadores privados. Essa vulnerabilidade foi agravada durante a pandemia de covid-19, ainda não totalmente equacionada, na medida em que impediu – e continua a dificultar – a fruição de atividades e serviços essenciais para famílias mais carentes.

Nesse mesmo sentido, buscando mitigar os efeitos danosos da pandemia à população, permito-me lembrar do PL 2.388/2020, de minha autoria, e que buscou justamente trazer soluções de conectividade à população carente durante a emergência de saúde pública, mas que infelizmente não logrou ser aprovado. Esta MP confirma que trilhamos o caminho correto e reconhece a imperatividade da intervenção estatal para subsidiar o acesso à internet das famílias mais necessitadas do país.

O exame da MPV nº 1.077, de 2021, indica que o seu texto está de acordo com o ordenamento jurídico vigente e respeita os limites constitucionais próprios a esse instrumento legislativo, registrados no art. 62 da Carta Magna.

Em relação aos pressupostos de adequação financeira e orçamentária exigidos, entende-se que são plenamente observados com base no disposto no § 3º do art. 1º do PLV nº 4, de 2022, que condiciona o ritmo de execução do PIB à disponibilidade de recursos. Nesse aspecto, portanto, conclui-se não haver óbice à admissão e à aprovação da proposição em análise.

Adentrando a análise de mérito da proposição, algumas considerações preliminares são necessárias. Segundo dados levantados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), a **internet era utilizada em 82,7% dos domicílios do País em 2019**, um aumento de 3,6 pontos percentuais em relação ao ano anterior. O crescimento mais acelerado da utilização da internet na área rural teria contribuído para esse crescimento, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), responsável pela pesquisa.

De fato, o percentual de domicílios com internet em área urbana passou de 83,8% para 86,7%, ao passo que, em área rural, esse indicador aumentou de 49,2% para 55,6%, de 2018 para 2019. Embora não tenhamos ainda acesso aos dados referentes a 2021, é sabido que os dois anos de



pandemia elevaram a demanda por acesso à internet, o que estimulou o investimento e, assim, o crescimento da penetração desse recurso na população de baixa renda.

Ainda assim, a penetração da internet na população brasileira deve girar em torno de 85% dos domicílios. Para atingir os cerca de 15% de domicílios sem acesso à internet, e considerando a permanente crise fiscal por que passa o País, que agrava a escassez de recursos públicos, serão imprescindíveis políticas públicas que se direcionem mais precisamente aos fatores que causam essa “lacuna digital”.

No País, o rendimento real médio *per capita* nos domicílios com internet era de R\$ 1.527 em 2019, valor equivalente ao dobro do rendimento médio nos domicílios sem acesso (R\$ 728). Essa diferença de renda foi observada em todas as regiões. Não obstante, nos 12,6 milhões de domicílios do País em que não havia acesso à internet em 2019, os **três motivos que mais se destacaram** foram: a falta de interesse em acessar a Internet (32,9%), o **preço elevado do serviço de acesso à Internet (26,2%)**; e a falta de conhecimento dos moradores sobre como usar a internet (25,7%).

A indisponibilidade de oferta do serviço de acesso à internet na área do domicílio abrangeu apenas 6,8% das residências em que não havia utilização da internet.

Em área urbana, os três motivos que mais se destacaram foram os mesmos e concentravam 91,9% dos domicílios em que não havia utilização da Internet. Em área rural, além dos três motivos mais alegados, a falta de disponibilidade do serviço representou 19,2% dos domicílios sem internet, em contraste com somente 0,6% em área urbana.

Esses dados revelam que a política pública proposta no âmbito do Programa Internet Brasil é adequada para enfrentar os principais desafios à universalização do uso da internet no País. A falta de oferta de serviços de acesso à internet tem sido cada vez menos relevante para explicar o não ingresso na Era Digital de parte da população, a despeito do fato de essa parcela ainda não ser desprezível.

No atual contexto, em que pesados compromissos de investimentos foram recentemente contratados junto a operadores privados por ocasião do edital de 5G, o emprego de recursos públicos para financiar a expansão da cobertura deixa de ser prioridade, passando a prevalecer dois



outros componentes dessa equação: a capacidade de consumo do serviço e a alfabetização digital.

Nesse sentido, o enfoque no **subsídio ao consumo** – opção feita pelo Programa Internet Brasil – poderá reduzir de 30% a 40% o número de domicílios em que a internet ainda não é utilizada, desde que sejam aplicados correta e eficientemente os recursos orçamentários colocados à disposição do Programa.

Tome-se, por exemplo, a presença de terminais de acesso à internet nos domicílios. A presença de computadores de mesa era de 45% em área urbana e meros 13% em área rural em 2019. Por outro lado, as menores taxas de penetração domiciliar de telefones celulares ocorriam nas Regiões Norte e Nordeste, ambas já superiores a 90%, atingindo 97,1% na região Centro-Oeste em 2019. É possível afirmar que, atualmente, a utilização de *smartphones* tornou-se predominante entre os usuários de telefones celulares, dada a avançada cobertura de 4G no País.

Na pesquisa TIC Domicílios de 2020, elaborada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC.BR), 100% das pessoas das classes D e E, que têm acesso à internet, utilizam o telefone celular, enquanto apenas 10% o fazem também por computador (desktop, notebook e tablet). Nas outras classes, o percentual de acesso por celular permanece na casa de 100%, mas crescendo, logicamente, o uso de computadores.

Essa superioridade no uso de terminais móveis parece sugerir, novamente, o acerto do Programa em apostar no acesso à internet em banda larga móvel, com reduzida necessidade de subsídio a dispositivos de acesso.

Por essa razão, não se mostra viável acatar as emendas nºs 93 a 96, submetidas ao Plenário do Senado, que propõem detalhar, no próprio PLV nº 4, de 2022, a possibilidade e até mesmo as condições em que outros meios de acesso, distintos da banda larga móvel, devem ser empregados pelo Programa ao subsidiar o acesso gratuito à internet.

Nessa toada, avalia-se igualmente desnecessário o acolhimento das emendas nºs 98 e 99, que pretendem especificar aspectos operacionais do Programa – no caso, o rito de defesa de beneficiário com suspeitas de uso indevido dos recursos e a complementariedade entre o PIB e outros programas públicos de fomento à internet – que podem ser bem desenvolvidos na regulamentação infralegal.



Ainda na questão operacional, considera-se acertada a proposta de manter no PLV nº 4, de 2022, a possibilidade de parcerias com o setor produtivo e com entidades do chamado Terceiro Setor. A operacionalização do Programa em regiões mais remotas do País pode ser facilitada por meio dessas parcerias, que ainda podem aportar recursos privados ou prestar diretamente serviços especializados, em prol da melhoria da qualidade do ensino na rede pública. Entende-se que, em regulamentação, serão devidamente estabelecidos critérios eletivos que mitigarão o risco de seleção adversa de parceiros, sejam aventureiros sem experiência, sejam pessoas mal-intencionadas, ambos incapazes de contribuir com o atingimento dos objetivos do Programa.

A respeito das três emendas de Plenário que propõem expandir o público-alvo do Programa e passar a atender professores e demais profissionais atuantes nas redes públicas de educação básica, vale lembrar que outras ações federais, de execução descentralizada, já oferecem apoio financeiro aos profissionais de educação. Os vultosos recursos a serem distribuídos pela União em atendimento à Lei nº 14.172, de 2021, por exemplo, se destinam a suportar a conexão à internet dos professores. Além disso, cumpre mencionar que o §4º do art. 1º do PLV já prevê a possibilidade de atendimento a esses profissionais, caso seja necessário.

Dessa forma, depreende-se que o Programa Internet Brasil deve permanecer com foco nos alunos mais carentes, e em suas famílias, como ação complementar ao conjunto de iniciativas e de fontes de recursos que visam aprimorar a infraestrutura de suporte à educação pública. Por conseguinte, propõe-se rejeitar as emendas nºs 96, 100 e 101.

Em relação aos arts. 9º ao 12 do PLV nº 4, de 2022, dispositivos inseridos pela Câmara dos Deputados e que afetam exclusivamente a atividade de radiodifusão, considera-se admissível a inclusão dessa matéria no projeto de lei de conversão da MPV nº 1.077, de 2021, tendo em vista a correlação temática com o conteúdo original da medida provisória, que versa sobre subsídios a serviços de telecomunicações.

Quanto ao mérito do conteúdo normativo desses dispositivos, avalia-se adequada a decisão política de conceder nova oportunidade aos radiodifusores para que solicitem, dentro do prazo definido no projeto, renovação de suas concessões ou permissões para execução dos serviços.

A atividade de radiodifusão vem sofrendo com a obsolescência tecnológica de suas plataformas operacionais e com a concorrência imposta,



no mercado publicitário, por redes sociais e grandes portais de serviços e informações na internet. A falta de incentivos ao conjunto de prestadores de serviços de radiodifusão pode acelerar a saída do mercado de parte expressiva desses operadores, com prejuízo à oferta do serviço aos cidadãos.

Por essas razões, não se acolhe a emenda nº 97, que propõe a supressão dos arts. 9º a 12 do PLV nº 4, de 2022.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pelo atendimento dos pressupostos constitucionais da relevância, urgência e adequação orçamentária e financeira, bem como pela constitucionalidade, juridicidade, e boa técnica legislativa da medida provisória. No mérito, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei de Conversão nº 4, de 2022, nos termos aprovados pela Câmara dos Deputados, e pela **rejeição** das Emendas de Plenário nºs 93 a 101.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora

