

GRUPO I – CLASSE III – Plenário

TC 006.959/2022-9

Natureza: Consulta

Órgão/Entidade: Ministério da Educação

Representação legal: não há

SUMÁRIO: CONSULTA FORMULADA PELO PRESIDENTE DA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO CULTURA E ESPORTE DO SENADO FEDERAL. DÚVIDAS A RESPEITO DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS COM BASE NA LEI 14.172/2021. LEI QUE VISA AUMENTAR O ACESSO DE ALUNOS À INTERNET PARA DIMINUIR OS IMPACTOS NEGATIVOS DA COVID-19 NO SISTEMA EDUCACIONAL. CONHECIMENTO. RESPOSTAS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da SecexEducação (peças 13-15):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos do Ofício 30/2022-CE, de 7/4/2022, por meio do qual o Senador Marcelo Castro, Presidente da Comissão de Educação Cultura e Esporte do Senado Federal, encaminha o Requerimento 23/2022-CE, aprovado por aquela Comissão, referente à aplicação da Lei 14.172/2021 e o uso dos recursos da União pelos Estados (peça 3, p. 1).

2. No requerimento consta solicitação para que TCU emita posicionamento de caráter normativo “sobre a possibilidade de utilização dos recursos recebidos com base na Lei 14.172/2021 com ampliação do escopo, ainda preservando o objeto da legislação que visa garantir instrumentos de conectividade para reduzir os impactos negativos de Covid-19 no sistema educacional” (peça 3, p. 5).

3. Os questionamentos pontuados no requerimento são os transcritos a seguir (peça 3, p. 2-3):

1. O § 6º do art. 3º da Lei nº 14.172/2021 prevê a aplicação excepcional dos recursos de contratação de soluções de conectividade móvel para contratação de serviços de conectividade para as escolas da rede pública de ensino. Considerando a mudança de cenário da pandemia, com o retorno gradual dos estudantes para o ensino presencial, há possibilidade de flexibilização da exceção para que os recursos sejam aplicados prioritariamente para a conectividade das escolas e como deve ser realizada a prestação de contas de estados e municípios para justificar essa flexibilização?

2. Os recursos recebidos em decorrência das transferências previstas na Lei poderão ser utilizados para ampliação de contratos já em andamento para conectividade móvel e conectividade das escolas?

3. Os planos de trabalho fornecidos ao FNDE podem ser alterados após a transferência do recurso, por exemplo, modificando os percentuais de despesas de custeio e capital?

4. Considerando que a lei não definiu os critérios para transferência dos recursos dos estados para os municípios, cada ente federado poderá definir seus parâmetros de transferência? Existe óbice para que o Estado opte por não transferir o recurso para os seus municípios?

5. Considerando a dificuldade em identificar os beneficiados por meio da lista do CadÚnico, uma vez que está desatualizada, existe alternativa para definir os beneficiários das ações ou poderá ser utilizada a lista com os dados desatualizados?

6. Diante do silêncio do Decreto nº 10.952, de 2022, sobre o prazo para que os recursos e os rendimentos não aplicados, os saldos remanescentes e os seus rendimentos sejam restituídos à Conta Única do Tesouro Nacional, como estados e municípios deverão proceder para realizar a restituição?

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. De acordo com o disposto no inciso XXV do art. 1º do Regimento Interno do TCU, compete ao TCU decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência.

5. O art. 264 daquele normativo enumera as seguintes autoridades legitimadas para formulação de consultas ao TCU: os presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal; Procurador-Geral da República; Advogado-Geral da União; presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas; presidentes de tribunais superiores; ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente; e comandantes das Forças Armadas.

6. Nos termos do § 1º do art. 264, as consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consultante.

7. No caso em análise, entende-se que a consulta deve ser conhecida, uma vez que foi formulada pelo Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, acerca da aplicabilidade, em tese, de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal, de modo que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso IV, §§ 1º e 2º, e art. 265 do Regimento Interno.

HISTÓRICO

8. A Lei 14.172/2021 originou-se do Projeto de Lei (PL) 3.477, apresentado em 23/6/2020, que 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 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB).

9. O PL foi concebido no contexto da crise sanitária vivenciada no país desde março/2020, a partir do surgimento e evolução da pandemia de Covid-19, que resultou em medidas de distanciamento social e, consequentemente, na suspensão das atividades presenciais nas escolas.

10. Ao justificar a proposição da lei, os autores ressaltaram que a pandemia impôs uma “alternância de atividades presenciais e remotas, demandando um esforço para equipar os alunos, especialmente no ensino fundamental, com instrumentos de estudo e de participação de atividades ao vivo desde seu ambiente domiciliar.”

11. Argumentaram, ainda, que a verdadeira barreira digital se encontra no acesso à internet, e que “o custo dos planos de dados no sistema pré-pago é elevado e o volume de dados oferecido é insuficiente para a execução de tarefas estudantis e para o acompanhamento de aulas ou reuniões em tempo real, as ‘lives’”.

12. Considerando a urgência em garantir o acesso à internet no contexto de pandemia, em que as atividades escolares estavam ocorrendo de forma remota, o texto originalmente aprovado pelo Congresso determinava o pagamento da quantia mediante transferências realizadas em parcela única e no prazo de 30 dias após a publicação da lei, nos termos no § 2º do art. 2º:

§ 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. (Grifo nosso)

13. De acordo com o § 3º do art. 2º: os recursos 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, ou que forem aplicados em desconformidade com o disposto na Lei, “serão restituídos, na forma de regulamento, aos cofres da União, até o dia 31 de março de 2022”.

14. A norma, publicada em 10 de junho de 2021, ganhou controvérsia jurídica no Supremo Tribunal Federal (STF) após o ingresso, em 5/7/2021, da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6926, pelo Presidente da República, requerendo a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da Lei 14.172/2021, pugnando, no mérito, pela inconstitucionalidade integral do diploma legislativo.

15. Em 9/7/2021, durante o plantão judiciário, o Ministro Luiz Fux (Presidente) deferiu a liminar e determinou a extensão do prazo para a realização dos repasses em vinte e cinco dias, “com vistas a evitar o perecimento do direito invocado, bem como com o intuito de permitir à União a continuidade das providências constitucionais e legais necessárias para o adimplemento da obrigação veiculada na Lei 14.172/2021” (peça 11, p. 2).

16. Entretanto, em 4/8/2021 sobreveio a Medida Provisória 1.060/2021, que alterou, dentre outros, o art. 2º, § 2º, da Lei 14.172/2021, suprimindo o prazo ali previsto. Também alterou o art. 2º, § 3º, que passou a ter o seguinte texto: §3º Os recursos a que se refere o caput, 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 serão restituídos, na forma de regulamento, aos cofres da União.

17. O encerramento da eficácia da MP ocorreu em 9/12/2021, sendo restabelecidos os prazos mencionados originalmente no texto da lei.

18. Diante disso, a AGU apresentou nova petição nos autos da ADI, reiterando os argumentos e pedidos da petição inicial e solicitando, subsidiariamente, a prorrogação do prazo para a realização das transferências da União (considerado exíguo para operacionalização da despesa, ante a necessidade de realização de uma série de procedimentos no âmbito legislativo e no campo burocrático), e de garantia de que os recursos transferidos e não aplicados de acordo com as finalidades previstas na lei sejam oportunamente restituídos aos cofres da União (Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1353036237/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-6926-df-0057412-6220211000000/inteiro-teor-1353036265>).

19. Debruçando-se sobre os autos, o Ministro Dias Toffoli ponderou: “Embora relevantes os argumentos apresentados pelo autor da ação, bem como pela AGU, tenho que, em exame perfunctório próprio da análise de medida cautelar, não parece haver inconstitucionalidade no caso em tela”, ademais não vislumbrou “vício de iniciativa por contrariedade ao art. 61, 1º, inc. II, al e, da Constituição Federal”, conforme alegado pela parte autora.

20. Em 17/12/2021, considerando que os trâmites legislativos e administrativos descritos nos autos apontaram a impossibilidade de cumprimento do prazo previsto para transferência de recursos pela União, o ministro relator do STF deferiu parcialmente o pedido de medida cautelar para (peça 12, p. 21):

a) prorrogar o término do prazo previsto no seu art. 2º, § 2º, conferindo noventa dias, a contar da data da decisão, para o cumprimento do repasse previsto no caput do art. 2º; e

b) prorrogar o prazo do art. 2º, § 3º, da Lei 14.172/2021 (restituição dos recursos não aplicados), por seis meses, a contar da efetiva transferência dos recursos (mantendo-se fiel ao texto legal).

21. *Em face da decisão foram opostos embargos de declaração pelo Instituto Alana e pelo Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social (amici curiae) que alegaram omissão quanto ao prazo para devolução dos recursos transferidos no caso da sua não aplicação nos termos previstos no art. 2º, § 3º, da Lei 14.172/2021.*

22. *Ademais, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil-ATRICON (amicus curiae) juntou aos autos a Manifestação 3/2022 do GAEPE 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.*

23. *Ante os novos elementos apresentados, o relator, Ministro Dias Toffoli, ponderou na decisão proferida (peça 5, p. 12-18):*

a) 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;

b) a elaboração de política pública que garanta a conectividade à internet a cada um dos 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”;

c) a estipulação de um prazo para a correta destinação dos 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; e

d) encontra-se em discussão no Congresso Nacional, mediante a análise da Medida Provisória 1077/2021, que institui o Programa Internet Brasil e altera dispositivos da Lei 14.172/2021, sendo que o texto recentemente aprovado pela Câmara dos Deputados, e encaminhado ao Senado, atribui nova redação ao art. 2º, § 3º, da Lei 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.

24. *Por fim, entendendo razoável o estabelecimento do prazo indicado para a aplicação dos recursos, assim como daquele estipulado para a devolução dos valores não utilizados, ambos previstos no art. 2º, § 3º, da Lei 14.172/2021, enquanto a questão aguarda conclusão no âmbito parlamentar, o STF decidiu, em 25/4/2022, em caráter cautelar (peça 5, p. 17):*

a) prorrogar 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;

b) prorrogar o prazo máximo para a devolução dos valores que não forem aplicados tempestivamente, ou que forem aplicados em desconformidade com a Lei 14.172/2021, para 31 de março de 2023, sem prejuízo da concessão de prazo maior pelo Congresso Nacional.

25. *Ainda em 2021, por meio da Portaria 975/2021 (peça 6), o MEC dispôs 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 14.172/2021 (Lei da conectividade).*

26. *O normativo estabeleceu que as transferências seriam realizadas por intermédio da Plataforma +Brasil, instituída pelo Decreto 10.035, de 1º de outubro de 2019. Ademais, reiterou*

como beneficiários do Programa 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.

27. Por meio do Decreto 10.952, de 27 de janeiro de 2022, a União regulamentou a [lei](#) da conectividade e estabeleceu os critérios de transferência automática de recursos, a título de apoio financeiro, aos Estados e ao Distrito Federal, por meio da Plataforma +Brasil (peça 7).

28. Em suma, o normativo estabelece que:

a) a eventual contratação de 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 beneficiados, deverá ser justificada no Relatório de Gestão Final;

b) os valores a serem repassados aos Estados e ao Distrito Federal serão calculados a partir dos dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, e, posteriormente, cadastrados na Plataforma +Brasil; e

c) a operacionalização da transferência de recursos será executada na modalidade fundo a fundo, por meio de conta específica em agência de relacionamento do Banco do Brasil, de acordo com o cronograma de pagamentos publicado em sítio eletrônico oficial do Governo federal.

EXAME TÉCNICO

29. Passa-se, a seguir, à análise dos questionamentos formulados no Requerimento 23/2022:

1. O § 6º do art. 3º da Lei nº 14.172/2021 prevê a aplicação excepcional dos recursos de contratação de soluções de conectividade móvel para contratação de serviços de conectividade para as escolas da rede pública de ensino. Considerando a mudança de cenário da pandemia, com o retorno gradual dos estudantes para o ensino presencial, há possibilidade de flexibilização da exceção para que os recursos sejam aplicados prioritariamente para a conectividade das escolas e como deve ser realizada a prestação de contas de estados e municípios para justificar essa flexibilização?

30. De acordo com o artigo 3º, § 6º da Lei nº 14.172/2021:

§ 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.

31. Conforme se verifica, a mencionada excepcionalidade da aplicação dos recursos está condicionada à apresentação da justificativa por parte das secretarias de educação, caso entendam como essencial para a aprendizagem dos alunos.

32. A questão da mudança de contexto escolar, vis a vis ao experimentado à época da concepção da lei, com a reabertura das escolas e a volta dos estudantes e professores para as salas de aulas, foi abordada no documento “[Lei 14.172/21 - Conectividade e dispositivos digitais educacionais: melhores práticas e reflexões para aquisição e gestão por redes públicas de ensino](#)” (peça 8), de fevereiro/2022, elaborada pelo Ministério da Educação (MEC), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Centro de Inovação para a Educação Brasileira (CIEB).

33. O documento trata-se de um referencial técnico para apoiar as secretarias estaduais na construção de seus planejamentos de aquisição e gestão de soluções de conectividade, bem

assim, orienta as redes de ensino sobre como utilizar a verba federal destinada à contratação de conectividade para escolas, estudantes e docentes.

34. Diante do novo cenário, a publicação apresenta reflexões referentes às seguintes questões: “faz sentido investir nas escolas com esses recursos? Como fazer a gestão e a logística de entrega de equipamentos para estudantes e professores? Quais desafios e oportunidades desse processo? O que evitar e como desenvolver uma administração eficiente de equipamentos e serviços? ”.

35. Ressaltou, também, a importância da decisão dos gestores sobre o foco e a forma de execução dos recursos, já que a lei permite a sua utilização em: a) soluções de dados móveis; b) aquisição de dispositivos portáteis móveis (até 50% dos recursos); e c) recursos para soluções de conectividade para as escolas.

36. Sobre a questão da conectividade para as escolas, o documento orienta que seja realizado, previamente à tomada de decisão, um diagnóstico considerando o estado atual de conectividade das redes estaduais e municipais, bem como uma ponderação sobre as seguintes questões: i) dado o prazo para o início da implementação da lei, estamos hoje no contexto de reabertura das escolas; ii) tornar a escola um hub de conectividade é fundamental para estratégias híbridas de ensino-aprendizagem; e iii) tornar o ambiente escolar mais atrativo, com salas de aula enriquecidas com tecnologia, fortalecerá estratégias de reaproximação da comunidade escolar e de combate ao abandono escolar e evasão.

37. Conforme se verifica, o próprio MEC, conjuntamente com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Centro de Inovação para a Educação Brasileira (CIEB), já vislumbrou os impactos das mudanças do contexto escolar na aplicação dos recursos da Lei 14.172/2021, elaborando o documento técnico com orientações aos gestores referentes à questão suscitada no Requerimento 23/2022.

38. Em que pese a evolução positiva do contexto sanitário do país, com o consequente retorno gradativo das aulas presenciais na rede pública de ensino abordada no documento, a discricionariedade do gestor estadual na aplicação dos recursos está limitada às finalidades/objetivos da lei, bem como às proporções e prioridades definidas no art. 3º, a seguir transcritos:

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, 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 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.

39. A lei estabelece de forma clara, nos parágrafos 5º e 6º, as situações de exceções para a aplicação dos recursos: a contratação de 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; e 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.

40. *Dianete do exposto, considerando que as situações de excepcionalidade para aplicação dos recursos em fins diversos dos elencados nos incisos I e II do artigo 3º estão bem desenhadas e definidas na própria lei, uma ampliação dessa excepcionalidade, com a modificação conceitual do tipo/objetivo dos gastos, representaria uma descaracterização e desvirtuamento do núcleo (core) do normativo legal.*

2. Os recursos recebidos em decorrência das transferências previstas na Lei poderão ser utilizados para ampliação de contratos já em andamento para conectividade móvel e conectividade das escolas?

41. *O artigo 2º da lei da conectividade, de 10/6/2021, previa o repasse dos recursos pela União aos Estados e ao Distrito Federal em até trinta dias após a sua publicação (art. 2º, § 2º), e a aplicação dos recursos até 31/12/2021 (§ 3º).*

42. *Conforme relatado no tópico “Histórico”, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6926, impetrada em 5/7/2021, o Ministro Dias Toffoli decidiu cautelarmente, em 25/4/2022: i) prorrogar 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; e prorrogar o prazo máximo para a devolução dos valores que não forem aplicados tempestivamente, ou que forem aplicados em desconformidade com a Lei 14.172/2021, para 31 de março de 2023, sem prejuízo da concessão de prazo maior pelo Congresso Nacional.*

43. *O prazo de seis meses para a execução pelos estados, estabelecido originalmente na Lei e mantido na decisão do STF de 17/12/2021, bem como o novo prazo de nove meses (definido na decisão do STF de 25/3/2022) é exíguo, considerando que a execução dos recursos demanda tempo para a elaboração de política pública que garanta a conectividade à internet a cada um dos beneficiários, planejamento, organização e articulação entre os órgãos competentes, operacionalização das compras: elaboração edital, licitação, negociação, contratação etc.*

44. *Lembre-se que, conforme relatado anteriormente, esse prazo para a aplicação dos recursos está sendo objeto de discussão no legislativo, mediante a análise da Medida Provisória 1077/2021, que institui o Programa Internet Brasil e altera dispositivos da Lei 14.172/2021, sendo que texto recentemente aprovado pela Câmara dos Deputados atribui nova redação ao art. 2º, § 3º, da Lei 14.172/2021, para prorrogar o prazo máximo de aplicação dos recursos para até 31 de dezembro de 2023.*

45. *Independentemente do andamento do processo legislativo, os estados dispõem, atualmente, de nove meses para a execução dos recursos, contados a partir da data da transferência pela União. De acordo com o Plataforma+Brasil, o início da vigência registrado para todos os Estados é 10/3/2022.*

46. *O TCU abordou a questão de utilização de licitação pretérita em Consulta formulada pelo então Ministro de Estado das Cidades, acerca de vários assuntos relacionados a procedimentos a serem adotados no tocante às descentralizações de recursos orçamentários efetivadas para entes federados, com pactuação de contratos de repasse ou termos de compromisso (TC 030.336/2010-4), manifestando-se no Acórdão 2099/2011-TCU-Plenário, nos seguintes termos:*

9.1.3. a utilização de licitação pretérita para consecução do objeto pactuado em termos de compromisso ou contratos de repasse deve estar condicionada ao atendimento aos dispositivos previstos na Lei n. 8.666/1993, na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias e nos demais dispositivos que regem a aplicação dos recursos públicos federais, além de estar adstrita à verificação da conveniência e oportunidade do ato, sempre de forma tecnicamente motivada, com a emissão de parecer conclusivo, ou de outro instrumento congênero, de modo a resguardar o

interesse público e assim garantir o exercício do papel de controle e da fiscalização na aplicação dos recursos federais transferidos, em consonância com o disposto § 6º do art. 10 do Decreto Lei n. 200/1967.)

47. *Em seu voto condutor o Ministro Relator Marcos Bemquerer ponderou:*

27. *Pode acontecer, contudo, que o ente federado tenha realizado licitação pretérita que atenda aos dispositivos previstos na Lei n. 8.666/1993, com projeto básico com adequado nível de abrangência, de tal forma que os possíveis acréscimos de serviços a serem inseridos no orçamento após o aporte de recursos federais não representem alteração substancial do objeto anteriormente pactuado. Tem-se, nessa situação, uma excepcionalidade em que pode ser admissível que essa licitação seja aproveitada após a pactuação de termo de compromisso ou contrato de repasse.*

48. *Dessa forma, aplicando a jurisprudência para o caso em exame, os recursos previstos na Lei 14.172/2021 poderão ser utilizados para ampliação de contratos já em andamento, ou para adesão de atas de registro de preços em aberto (art. 22, § 9º do Decreto n° 7.892, de 23 de janeiro de 2013), desde que verificada a sua integral aderência às regras da lei de conectividade e respeitados os dispositivos previstos na Lei 8.666/1993, ainda em vigência.*

49. *Por fim, informe-se que, conforme consulta realizada no endereço <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/ajuda/manuais-e-cartilhas> constata-se que MEC/FNDE, em parceria com o Ministério da Economia, realizou, em fevereiro/2022, três reuniões com os gestores estaduais para tratar da operacionalização da Lei Emergencial da Educação- Conectividade nas Escolas. Naquela oportunidade, os gestores estaduais foram orientados acerca do aproveitamento de licitações e atas existentes, ressaltando-se a necessidade de verificação da aderência às regras da lei de conectividade, bem como a ocorrência de eventual de sobreposição com programas e ações já existentes.*

3. Os planos de trabalho fornecidos ao FNDE podem ser alterados após a transferência do recurso, por exemplo, modificando os percentuais de despesas de custeio e capital?

50. *Os planos de ação para a execução dos repasses são disciplinados no art. 6º do Decreto 10.952/2022:*

Art. 6º A União fará a transferência para os Estados e o Distrito Federal em conta específica em agência de relacionamento do Banco do Brasil, de acordo com o cronograma de pagamentos publicado em sítio eletrônico oficial do Governo federal.

§ 1º O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE disponibilizará, na data da publicação deste Decreto, na Plataforma +Brasil, programa para que os Estados e o Distrito Federal indiquem:

I - a agência de relacionamento do Banco do Brasil para a qual serão transferidos os recursos; e

II - o plano de ação para a execução dos repasses.

51. *Nos planos de ação incluídos na Plataforma +Brasil são definidos os objetivos a serem alcançados, as metas, as ações a elas vinculadas e destinação dos recursos, dados bancários, dentre outros parâmetros. Na rubrica “Destinação de Recursos” são cadastrados todos os itens das despesas, que são segmentadas em função da sua natureza (tipo): investimento ou custeio.*

52. *O plano de ação cadastrado vincula a categoria de despesa a ser empenhada, considerando os limites estabelecidos na lei para aplicação em investimento (art. 3º II - utilização de, no máximo, 50% para aquisição de terminais portáteis que possibilitem acesso a rede de dados móveis).*

53. *A partir do plano de ação aprovado são feitos os empenhos, criando-se a obrigação de pagamento, que é formalizado mediante a emissão da Nota de Empenho, constando informações referentes ao credor e à importância da despesa, bem como aos demais dados necessários ao controle da execução orçamentária. A Nota de Empenho (NE) compromete os créditos orçamentários, tornando-os indisponíveis para nova utilização.*

54. *Conforme consta do Manual do Siafi - Ministério da Economia, cada nota de empenho está associada a um único Favorecido, a um único Programa de Trabalho Resumido (PTRES), a uma única Fonte de Recurso e a uma única Natureza de Despesa, de maneira que a quantidade de empenhos a serem emitidos por cada UG estará diretamente relacionada à combinação desses e de outros detalhamentos do empenho.*

55. *Portanto os planos de ação dos entes executores não podem ser alterados para fins de modificação dos percentuais de despesas de custeio e capital, após a aprovação pela União, e a realização das transferências.*

56. *Em consulta realizada no endereço eletrônico <https://portal.plataformamaisbrasil.gov.br/maisbrasil-portal-frontend/> constata-se que os planos da ação dos 26 estados e do Distrito Federal já foram devidamente cadastrados pelos gestores estaduais e, após as análises de mérito e financeira pelo FNDE, foram autorizados na Plataforma +Brasil, onde foi gerado os respectivos termos de adesão (peças 9 e 10). Após vencidas essas etapas, as respectivas contas correntes no Banco do Brasil, vinculadas ao Plano de Ação, foram abertas automaticamente na Plataforma +Brasil.*

57. *Também se constata que a União já realizou todos os repasses aos entes, e os respectivos planos de ação já se encontram em fase de execução.*

4. Considerando que a lei não definiu os critérios para transferência dos recursos dos estados para os municípios, cada ente federado poderá definir seus parâmetros de transferência? Existe óbice para que o Estado opte por não transferir o recurso para os seus municípios?

58. *De acordo com o artigo 3º, § 4º, da Lei 14.172/2021: os Estados poderão atuar em regime de colaboração com seus Municípios.*

59. *Sobre a questão, o art. 1º, Parágrafo único, do Decreto 10.952/2022 assim dispõe:*

Os Estados e o Distrito Federal, em regime de colaboração com os Municípios, serão responsáveis pelo uso e pela distribuição dos recursos às suas redes, de forma a proporcionar equidade na universalização do ensino, pela definição dos critérios de distribuição aos Municípios, em regime de colaboração, e pela gestão transparente dos recursos, com a publicação dos critérios adotados para distribuição e dos beneficiários da ação em meios de comunicação oficiais

60. *Destacou que, ainda, no seu art. 7º, que caso seja decidido trabalhar em regime de colaboração com os municípios, é importante a criação da instância de monitoramento ou grupo de trabalho para planejar e monitorar a execução dos recursos:*

Art. 7º 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.

Parágrafo único. As competências e as atribuições serão definidas em ato do Poder Executivo estadual

61. *Anote-se que a discricionariedade do Estado, disposta na lei de conectividade, quanto à possibilidade de atuar, ou não, em regime de colaboração com seus Municípios está também indicada no Modelo de Relatório de Gestão Final, Anexo ao Decreto 10.952/2022, no tópico 4, a seguir transrito:*

4. Existência de colaboração entre Estados, Municípios e Distrito Federal:

Sim Não Parcialmente.

4.1. Se sim ou parcialmente, critérios utilizados para a priorização beneficiários apoiados pela ação: [campo/espelho a ser preenchido]

4.2. Valor realizado: [campo/espelho a ser preenchido]

4.3. Justificativa: [campo/espelho a ser preenchido].

62. Por fim, informe-se que o documento “[Lei 14.172/21 - Conectividade e dispositivos digitais educacionais: melhores práticas e reflexões para aquisição e gestão por redes públicas de ensino](#)”, elaborada pelo Ministério da Educação (MEC), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Centro de Inovação para a Educação Brasileira (CIEB) faz a seguinte ponderação sobre a matéria: “Uma pergunta fundamental que gestores estaduais terão que responder antes de olharem para o uso dos recursos financeiros é sobre se e como Estados trabalharão em regime de colaboração com os municípios para execução desses recursos”.

63. Cabe, portanto, aos gestores dos Estados e Distrito Federal a aplicação dos recursos de forma a mitigar os efeitos da pandemia da melhor forma possível, considerando-se a realidade vivenciada, bem como a decisão sobre a descentralização da execução dos recursos, e a definição dos critérios para transferência para os municípios, obedecendo aos princípios da legalidade e da razoabilidade, sob pena de responsabilização nas esferas civil, administrativa e penal.

5. Considerando a dificuldade em identificar os beneficiados por meio da lista do CadÚnico, uma vez que está desatualizada, existe alternativa para definir os beneficiários das ações ou poderá ser utilizada a lista com os dados desatualizados?

64. Acerca da questão transcreve-se, a seguir, o comando constante do § 1º, art. 2º da lei de conectividade referente à descrição dos beneficiários:

§ 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

65. No Capítulo III, referente à Operacionalização da Transferência de Recursos e dos Prazos, o Decreto 10.952/2022 estabelece (artigo 5º):

§ 2º Os valores a serem repassados aos Estados e ao Distrito Federal serão calculados a partir dos dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep e o repasse será autorizado pelo Ministério da Educação.

§ 3º Os valores repassados aos Estados e ao Distrito Federal serão cadastrados na Plataforma +Brasil.

66. Lembre-se que, na Decisão proferida em 17/12/2021 na ADI 6926, o Ministro Dias Toffoli determinou a prorrogação de noventa dias, a contar da data da decisão, para o cumprimento do repasse previsto no **caput** do art. 2º (transferência de recursos pela União).

67. Assim, considerando o prazo limite determinado pelo STF para que a União realizasse as transferências dos recursos para os Estados, (16/3/2022), os cálculos dos valores deveriam ser realizados pelo Inep previamente àquela data, bem como autorizados pelo MEC.

68. Em consulta à Plataforma +Brasil, verifica-se que a União adotou tempestivamente os trâmites administrativos cabíveis, realizando a atribuição de valores a cada Estado e Distrito Federal as respectivas transferências dos recursos (peças 9 e 10), a partir dos dados fornecidos

pelo Inep (<https://fundos.plataformamaisbrasil.gov.br/maisbrasil-transferencia-frontend/programa/detalhe/25/dados-basicos>).

69. Verifica-se, também, que a Memória de cálculo dos valores foi anexada na Plataforma +Brasil e disponibilizada aos gestores estaduais responsáveis pela execução dos recursos e pela inserção dos respectivos Planos de Ação, para fins de suporte e subsídio aos seus planejamentos.

70. Dessa forma, considerando que não houve lacunas ou obscuridade nas normas quanto a definição dos beneficiários das ações, considerando que os recursos financeiros já foram devidamente transferidos pela União e se encontram disponíveis, desde 10/3/2022, aos Estados e ao Distrito Federal, não há que se falar em “alternativa para definir os beneficiários das ações” da lei de conectividade.

6. Diante do silêncio do Decreto nº 10.952, de 2022, sobre o prazo para que os recursos e os rendimentos não aplicados, os saldos remanescentes e os seus rendimentos sejam restituídos à Conta Única do Tesouro Nacional, como estados e municípios deverão proceder para realizar a restituição?

71. A restituição dos valores não aplicados ou aplicados em desconformidade está prevista no § 3º, artigo 2º da Lei 14.172/2021:

§ 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.

72. Por sua vez, o Capítulo VI do Decreto 10.952/2022 apresenta o seguinte disciplinamento acerca da matéria:

Art. 10. Os recursos e os rendimentos não aplicados, os saldos remanescentes e os seus rendimentos deverão ser restituídos à Conta Única do Tesouro Nacional por meio da emissão e do pagamento de Guia de Recolhimento da União, observado o disposto no art. 1º deste Decreto e no § 3º do art. 2º da Lei nº 14.172, de 2021.

Parágrafo único. O Ministério da Educação, por meio do FNDE, disporá sobre o procedimento para a emissão da Guia de Recolhimento da União de que trata o *caput*.

73. Conforme se verifica, o Decreto atribuiu ao MEC, por meio do FNDE, a incumbência de regulamentar o procedimento para a emissão da Guia de Recolhimento da União. A resolução a ser editada disporá, igualmente, sobre a prestação de contas dos recursos recebidos, conforme consta no artigo 9º do Decreto 10.952/2022 (Capítulo V – Da Prestação de Contas).

74. Em consulta ao sítio do FNDE, no endereço eletrônico <https://www.fnde.gov.br/index.php/resolucoes/resolucoes-2022>, verifica-se que a regulamentação referida no Decreto 10.952/2022 não foi publicada até a presente data.

75. Sobre a questão temporal, lembre-se, por relevante, que no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6926, o Exmo. Ministro Dias Toffoli decidiu recentemente, em 25/4/2022, prorrogar 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 31/12/2022, bem como o prazo máximo para a devolução dos valores que não forem aplicados tempestivamente ou que forem aplicados em desconformidade com a Lei 14.172/2021 para 31/3/2023 (peça 5, p. 17).

CONCLUSÃO

76. De todo o exposto, cumpre propor que a presente consulta seja conhecida, respondendo-se ao conselente nos seguintes termos:

77. A Lei 14.172/2021 estabelece no art. 3º, §§ 5º e 6º, as situações de exceções para a aplicação dos recursos transferidos pela União. Considerando que as situações para aplicação dos recursos em fins diversos dos elencados nos incisos I e II do art. 3º estão bem desenhadas e definidas na própria lei, assim, uma ampliação dessa excepcionalidade, com a modificação conceitual do tipo/objetivo dos gastos, representaria uma descaracterização e desvirtuamento do núcleo (core) do normativo legal (itens 30-40).

78. Os recursos da Lei 14.172/2021 poderão ser utilizados para ampliação de contratos já em andamento, ou para adesão de atas de registro de preços em aberto (art. 22, § 9º do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013), desde que verificada a sua integral aderência às regras da lei de conectividade e respeitados os dispositivos previstos na Lei 8.666/1993, ainda em vigência (itens 41-49);

79. Após a aprovação dos planos de ação, inseridos no Plataforma +Brasil pelos Estados e Distrito Federal, foram gerados os empenhos e realizadas as transferências dos recursos, vinculados ao Favorecido, a um único Programa de Trabalho Resumido (PTRES), a uma única Fonte de Recurso e a uma única Natureza de Despesa. Portanto, não pode haver alteração nos planos de ação para fins de modificação dos percentuais de despesas de custeio e capital (itens 50-57).

80. Nos termos da Lei 14.172/2021, cabe aos gestores dos Estados e Distrito Federal a aplicação dos recursos repassados pela União, de forma a mitigar os efeitos da pandemia da melhor forma possível, considerando-se a realidade vivenciada, bem como a decisão sobre a descentralização da execução dos recursos e a definição dos critérios para transferência para os municípios, cabendo-lhes a observância dos princípios da legalidade e da razoabilidade, sob pena de responsabilização nas esferas civil, administrativa e penal (itens 58-63).

81. Acerca da possibilidade de adoção de alternativa para definir os beneficiários das ações, considerando que o CadÚnico está desatualizada, anote-se que a Lei 14.172/2021 e o Decreto 10.952/2022 não apresentam lacunas ou obscuridade quanto a definição dos beneficiários das ações e que os recursos financeiros já foram devidamente transferidos pela União, encontrando-se disponíveis, desde 10/3/2022, aos Estados e Distrito Federal (itens 64-70).

82. O Decreto 10.952/2022 atribuiu ao MEC, por meio do FNDE, a incumbência de regulamentar o procedimento para a emissão da Guia de Recolhimento da União, bem como para a prestação de contas dos recursos recebidos. A resolução em questão ainda não foi publicada, entretanto, cumpre destacar que no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6926, o Exmo. Ministro Dias Toffoli decidiu, em 25/4/2022, prorrogar o prazo para a aplicação dos recursos transferidos pela União aos Estados e ao Distrito Federal até 31/12/2022, bem como o prazo máximo para a devolução dos valores que não forem aplicados tempestivamente, ou que forem aplicados em desconformidade com a Lei 14.172/2021, para 31/3/2023 (itens 71-75).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

83. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo que o Tribunal decida:

a) conhecer da presente Consulta, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso IV, e §§ 1º e 2º do Regimento Interno/TCU;

b) com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, responder ao conselente que:

b.1) a Lei 14.172/2021 estabelece no art. 3º, §§ 5º e 6º, as situações de exceções para a aplicação dos recursos transferidos pela União. Considerando que as situações para aplicação dos recursos em fins diversos dos elencados nos incisos I e II do art. 3º estão bem desenhadas e

definidas na própria lei, assim, uma ampliação dessa excepcionalidade, com a modificação conceitual do tipo/objetivo dos gastos, representaria uma descaracterização e desvirtuamento do núcleo (core) do normativo legal;

b.2) os recursos da Lei 14.172/2021 poderão ser utilizados para ampliação de contratos já em andamento, ou para adesão de atas de registro de preços em aberto (art. 22, § 9º do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013), desde que verificada a sua integral aderência às regras da lei de conectividade e respeitados os dispositivos previstos na Lei 8.666/1993, ainda em vigência;

b.3) não pode haver alteração nos planos de ação para fins de modificação dos percentuais de despesas de custeio e capital, considerando que, após a aprovação dos planos de ação, inseridos no Plataforma +Brasil pelos Estados e Distrito Federal, foram gerados os empenhos e realizadas as transferências dos recursos, vinculados ao Favorecido, a um único Programa de Trabalho Resumido (PTRES), a uma única Fonte de Recurso e a uma única Natureza de Despesa;

b.4) nos termos da Lei 14.172/2021, cabe aos gestores dos Estados e Distrito Federal a aplicação dos recursos repassados pela União, de forma a mitigar os efeitos da pandemia da melhor forma possível, considerando-se a realidade vivenciada, bem como a decisão sobre a descentralização da execução dos recursos e a definição dos critérios para transferência para os municípios, cabendo-lhes a observância dos princípios da legalidade e da razoabilidade, sob pena de responsabilização nas esferas civil, administrativa e penal;

b.5) acerca da possibilidade de adoção de alternativa para definir os beneficiários das ações, considerando que o CadÚnico está desatualizada, anote-se que a Lei 14.172/2021 e o Decreto 10.952/2022 não apresentam lacunas ou obscuridade quanto a definição dos beneficiários das ações e que os recursos financeiros já foram devidamente transferidos pela União, encontrando-se disponíveis, desde 10/3/2022, aos Estados e Distrito Federal; e

b.6) o Decreto 10.952/2022 atribuiu ao MEC, por meio do FNDE, a incumbência de regulamentar o procedimento para a emissão da Guia de Recolhimento da União, bem como para a prestação de contas dos recursos recebidos. A resolução em questão ainda não foi publicada, entretanto, cumpre destacar que no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6926, o Exmo. Ministro Dias Toffoli decidiu, em 25/4/2022, prorrogar o prazo para a aplicação dos recursos transferidos pela União aos Estados e ao Distrito Federal até 31/12/2022, bem como o prazo máximo para a devolução dos valores que não forem aplicados tempestivamente, ou que forem aplicados em desconformidade com a Lei 14.172/2021, para 31/3/2023; e

c) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.