

VOTO

Trata-se de Consulta formulada pelo Senhor Senador Marcelo Castro, Presidente da Comissão de Educação Cultura e Esporte do Senado Federal, referente à aplicação da Lei 14.172/2021 e o uso dos recursos da União pelos Estados. A consulta é derivada do Requerimento 23/2022 – CE de autoria do Senhor Senador Alessandro Vieira.

O consulente submeteu à consideração do Tribunal as seguintes questões:

“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 a contratação de serviços de conectividade fixa 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 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?”

O expediente foi formulado por autoridade competente (art. 264, IV, do RITCU), versa sobre matéria da competência do Tribunal e cumpre os requisitos previstos no art. 264, §§ 1º e 2º, e no art. 265 do RITCU.

Por essas razões, conheço da consulta.

II

Ao examinar a presente consulta, a SecexEducação apresentou as conclusões a seguir resumidas.

Sobre a questão 1, afirma que a Lei 14.172/2021 estabelece, no art. 3º, §§ 5º e 6º, as situações excepcionais, para a aplicação dos recursos transferidos pela União, no bojo do programa tratado na referida lei. Assim, conclui que a “ampliação dessa excepcionalidade, com a modificação conceitual do tipo/objetivo dos gastos, representaria uma descaracterização e desvirtuamento do núcleo (*core*) do normativo legal”.

Quanto à questão 2, conclui que os recursos da lei poderão ser utilizados para ampliação de contratos já em andamento, 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.

Em relação à questão 3, entende que não pode haver alteração nos planos de ação para fins de modificação dos percentuais de despesas de custeio e capital.

Sobre a questão 4, afirma que cabe aos gestores dos estados a decisão sobre a descentralização da execução dos recursos e a definição dos critérios para transferência aos municípios, cabendo-lhes a observância dos princípios da legalidade e da razoabilidade, sob pena de responsabilização nas esferas civil, administrativa e penal.

No que se refere à questão 5, concluiu que não há lacunas ou obscuridade quanto à definição dos beneficiários das ações objeto da lei em consulta e que os recursos financeiros já foram devidamente transferidos.

Por fim, quanto à questão 6, menciona que o STF já emitiu decisão no sentido de 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.

III

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).

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

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.

Além disso, de acordo com o § 3º do art. 2º, os recursos que não fossem aplicados até 31 de dezembro de 2021, após atendidas as finalidades e as prioridades previstas no art. 3º, ou que fossem aplicados em desconformidade com o disposto na Lei, deveriam ser restituídos, na forma de regulamento, aos cofres da União, até o dia 31 de março de 2022.

Ocorre que 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, na qual se requereu a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da Lei 14.172/2021, em razão da alegada inconstitucionalidade do diploma legislativo.

Em 9/7/2021, durante o plantão judiciário, o E. Ministro Presidente Luiz Fux deferiu liminar apenas para determinar a extensão do prazo para a realização dos repasses pela União em vinte e cinco dias.

Porém, em 4/8/2021, sobreveio a Medida Provisória 1.060/2021, que alterou, dentre outros, o art. 2º, § 2, 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”.

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

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.

Após uma série de decisões e interposições de recursos, o E. Relator, Ministro Dias Toffoli, entendendo ser razoável a ampliação 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 aguardava conclusão no âmbito parlamentar, decidiu, em caráter cautelar, prorrogar o prazo para a aplicação dos recursos transferidos pela União aos estados e ao Distrito Federal até 31/12/2022 e o prazo máximo para a devolução dos valores que não forem aplicados tempestivamente para 31/3/2023, sem prejuízo da concessão de prazo maior pelo Congresso Nacional.

Em 26/5/2022, foi publicada a Lei 14.351/2022, a qual alterou o art. 2º, § 3º, da Lei 14.172/2021, prorrogando o prazo máximo de aplicação dos recursos para até 31/12/2023 e o prazo de devolução dos valores não utilizados para 31/3/2024.

Posteriormente, em Sessão Virtual encerrada em 1º/7/2022, o STF, por unanimidade, conheceu parcialmente do pedido formulado na ação direta para, na parte conhecida, julgá-lo improcedente e declarar a constitucionalidade dos preceitos da Lei 14.172/2021. A decisão não conheceu do pedido na parte que tratava sobre o art. 2º, § 3º, da referida Lei (que versa sobre os prazos de aplicação e devolução dos recursos), uma vez que o dispositivo já havia sido alterado pela Lei nº 14.351/2022.

Assim, como se observa, a Lei em consulta foi julgada constitucional e a controvérsia relativa aos prazos de aplicação (31/12/2023) e de devolução dos recursos repassados (31/3/2024) já foi pacificada pelo Congresso, com respaldo do STF.

IV

Apresentada a necessária contextualização da matéria, passo a decidir.

IV.1

Em relação a questão 1, acolho as conclusões da unidade técnica, no sentido de que a utilização prioritária dos recursos em finalidade que a lei expressamente estabeleceu como excepcional desvirtuaria o atendimento ao objetivo principal estabelecido pelo legislador. Assim, não cabe a este Tribunal modificar a vontade legislativa, devendo-se preservar o intento previsto na legislação.

Contudo, o art. 3º, II, § 6º, da Lei 14.172/2021 impôs, como exigência para o uso excepcional dos recursos, na contratação de serviços de acesso à internet, em estabelecimentos da rede pública de ensino, apenas a apresentação de justificativa por parte das secretarias de educação.

Dessa forma, a própria legislação já flexibilizou a forma de aplicação dos recursos, de modo que, em cada caso concreto, justificada a excepcionalidade, é possível a utilização de recursos

para a contratação de serviços de acesso à internet para os estabelecimentos da rede pública de ensino, devendo ser mantida, porém, a prioridade legal, consistente na contratação de soluções de conectividade móvel.

Deve-se, assim, responder ao consulente que não é possível a flexibilização da exceção para que os recursos sejam aplicados prioritariamente para a contratação de serviços de acesso à internet das escolas, uma vez que a aplicação excepcional dos recursos nessa finalidade já é regulamentada, com razoável flexibilidade, na própria Lei 14.172/2021.

IV.2

No que tange à questão 2, também acolho as conclusões da SecexEducação, no sentido de que é possível a utilização de licitação ou ata de registro de preços anterior ao repasse dos recursos, desde que respeitada a respectiva lei de licitações. Contudo, não limito tal possibilidade à Lei 8.666/1993, tal como proposto pela Unidade Técnica, que assim o fez com base no entendimento firmado pelo Acórdão 2099/2011-TCU-Plenário, relator o E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, em resposta a Consulta formulada pelo então Ministro de Estado das Cidades.

Embora o precedente tenha mencionado, exclusivamente, a então única lei geral de licitações, atualmente há duas leis igualmente vigentes, de modo que ambas – tanto a Lei 8.666/1993, quanto a Lei 14.133/2021 – podem servir de baliza para a utilização de licitação ou ata anterior ao repasse dos recursos previstos na lei de conectividade, a depender de qual tenha sido a lei utilizada no edital da licitação a ser aproveitada.

IV.3

A questão 3, por sua vez, exige uma resposta negativa. Não é possível alterar o plano de trabalho após o seu envio ao FNDE, uma vez que não há tal previsão na lei de conectividade e seus regulamentos.

Como se sabe, o princípio da legalidade no Direito Administrativo exige que a Administração só pratique atos explicitamente autorizados em lei. No silêncio das normas, como é o caso, não se admite a prática do ato.

Do ponto de vista prático, tal como bem demonstrado pela unidade técnica, a questão possui pouco impacto, uma vez que os planos de ação de todos os 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, na qual já foram gerados os respectivos termos de adesão.

Diante desse cenário e do exíguo prazo conferido aos gestores para executarem as ações previstas na lei, não é pertinente que se abra exceção, à margem da lei, para permitir a alteração suscitada na presente consulta, uma vez que isso atrasaria a entrega dos serviços e produtos aos beneficiários da política pública.

IV.4

Relativamente à questão 4, tem-se que a própria lei de conectividade facultou aos gestores estaduais a opção pela execução dos recursos transferidos por meio de cooperação com os municípios, a qual é discricionária. Contudo, em respeito aos princípios da isonomia, impessoalidade e razoabilidade, eventual opção pela participação dos municípios deve ser acompanhada de critérios objetivos e justificados, para permitir que todos os municípios interessados, desde que atendam aos requisitos estabelecidos, consigam realizar a colaboração com o respectivo estado.

IV.5

Considero que a questão 5 perdeu seu objeto. Como bem salientado pela unidade técnica, a União já adotou, com base nos dados fornecidos pelo Inep, os trâmites relativos à atribuição dos valores devidos a cada estado.

Assim, considerando que não há lacunas ou obscuridade nas normas quanto à definição dos beneficiários das ações, que os recursos financeiros já foram devidamente transferidos pela União e já 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.

IV.6

A questão 6 também perdeu seu objeto, como já explicitado na seção anterior, diante da alteração trazida pela Lei 14.351/2022, em seu art. 13, que prorrogou o prazo máximo de aplicação dos recursos para 31/12/2023 e o prazo de devolução dos valores não utilizados para 31/3/2024.

V

Com essas considerações, incorporo às minhas razões de decidir os fundamentos constantes da instrução oferecida pela SecexEducação, no que não colidem com este voto, e voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que submeto à deliberação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de agosto de 2022.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator