



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.926/DF

RELATOR: MINISTRO DIAS TOFFOLI
REQUERENTE: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
INTERESSADO: CONGRESSO NACIONAL
PARECER AJCONST/PGR Nº 89703/2022

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.172/2021. SUPOSTA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR VÍCIO DE INICIATIVA. IMPROCEDÊNCIA. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE NÃO DISPÕE SOBRE CRIAÇÃO OU EXTINÇÃO DE MINISTÉRIOS E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ALEGADA VIOLAÇÃO AO REQUISITO FORMAL DE VALIDADE DO ART. 113 DO ADCT. INOCORRÊNCIA. ALEGADA INOBSERVÂNCIA DO “TETO DOS GASTOS PÚBLICOS” E DE CONDICIONANTES FISCAIS INSTITUÍDAS PELAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS 106/2020 E 109/2021. IMPROCEDÊNCIA. REGIME EXTRAORDINÁRIO FISCAL. CRISE SANITÁRIA. NÃO CONHECIMENTO. NECESSIDADE DE EXAME DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. POSSÍVEL AFRONTA AO ART. 167, III, DA CF. INOCORRÊNCIA. LEI QUE NÃO DETERMINA A REALIZAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITOS. FALTA DE EFETIVIDADE DA CONTRAPARTIDA PRETENDIDA. IMPROCEDÊNCIA. POLÍTICA PÚBLICA DEFINIDA PELO PARLAMENTO. LEGÍTIMO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO LEGIFERANTE. SUPOSTA EXIGUIDADE DO PRAZO ESTIPULADO PARA O REPASSE DE VERBAS. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Lei de iniciativa parlamentar que não dispõe sobre criação ou extinção de ministérios e órgãos da Administração Pública não invade a competência



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de iniciativa privativa do Chefe do Executivo prevista no art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal.

2. Proposição legislativa acompanhada da respectiva estimativa de impacto orçamentário e financeiro não afronta o requisito formal de validade inaugurado pela EC 95/2019 no art. 113 do ADCT.

3. Lei federal com fins educacionais, editada em decorrência dos efeitos da epidemia, que determina repasse único de verbas a estados e ao Distrito Federal, há de ser abarcada pelo escopo de abrangência do regramento de flexibilização fiscal, uma vez que, a despeito do fim da vigência do Decreto Legislativo 6/2020, a epidemia segue produzindo efeitos nefastos e deletérios na sociedade.

4. O exame de eventual descumprimento do regramento fiscal previsto nas EC 106/2020 e 109/2021, bem como do teto para gastos públicos instituído pela EC 95/2016, depende da prévia análise do conteúdo de normas infraconstitucionais, caracterizando ofensa apenas indireta à Constituição Federal.

5. Lei que não determina a realização de operação de crédito para fazer frente a despesa nela veiculada não tem o condão de vulnerar a vedação instituída no art. 167, III, da CF.

6. A legitimidade democrática ostentada pelo Poder Legislativo, ao qual também compete a formulação de políticas públicas, permite-lhe estabelecer, no exercício de sua função legiferante, os meios, modos e prazos que julgar adequados e necessários para a consecução de determinados objetivos, desde que respeitados os preceitos constitucionais.

— Parecer pela improcedência do pedido.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Excelentíssimo Senhor Ministro Dias Toffoli,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Presidente da República, indicando como objeto a Lei 14.172, de 10.6.2021, que dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública.

Eis o inteiro teor da norma questionada:

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

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

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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, 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.

§ 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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.

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 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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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 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 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.

(Grifou-se)

O requerente afirma que a lei questionada afronta o devido processo legislativo, as condicionantes fiscais para aprovação de programas de expansão de ações governamentais durante a epidemia, o teto de gastos públicos, a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

estruturação e o custeio de outras políticas públicas de acesso à educação, o princípio da eficiência, a razoabilidade e a proporcionalidade.

Aponta como violados os arts. 61, § 1º, II, “e”; 6º; 23, V; 167, III; 205; e 37 da Constituição Federal, além do previsto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem com preceitos veiculados pelas Emendas Constitucionais 95, de 15.12.2016; 106, de 7.5.2020; e 109, de 15.3.2021.

Alega a ocorrência de vício formal, sob o argumento de que a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, estabelece diversas atribuições a órgãos da Administração Pública federal, ressaltando que o programa instituído pela lei questionada *“não se implementa pelos fluxos administrativos já existentes, mas demanda considerável reorganização dentro dos órgãos competentes, representando interferência em suas atribuições regulares”*.

Assinala, ainda, que a proposição legislativa que deu origem à norma em comento deixou de atender a exigência prevista no art. 113 do ADCT, tendo em vista não apresentar estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Acrescenta que a mera apresentação do gasto sem indicar de forma precisa a fonte de custeio afronta o devido processo legislativo, alertando que *“admitir a simples menção do montante a ser gasto pela União no corpo do*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

que veda a *“realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”*.

De outro lado, aponta inobservância do teto de gastos públicos, instituído pela EC 95/2016, sob a premissa de que a transferência obrigatória criada pela lei questionada é considerada despesa primária, sujeita, portanto, ao referido teto, acrescentando que sua implementação, *“que corresponde a aproximadamente 18% (dezoito por cento) das despesas discricionárias atuais do Ministério da Educação, impedirá o prosseguimento de políticas públicas e o custeio de despesas com órgãos educacionais”*.

Nessa trilha, ressalta que a realização do desembolso previsto na lei atacada causará impactos negativos nas políticas públicas em curso no Ministério da Educação, salientando que a *“a execução de programas que foram aprovados dentro do devido processo legal orçamentário poderá ficar gravemente ameaçada pela necessidade de cumprir os gastos implicados pela Lei nº 14.172/2021, que não respeitam as condições vigentes legais”*.

Questiona a eficácia da contrapartida delineada na norma impugnada e alerta para o risco de que os resultados almejados a partir de vultosa despesa imposta aos cofres federais sejam inócuos. Em prol de seu argumento, diz que a contratação de soluções de conectividade móvel e a aquisição de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

terminais portáteis não tem o condão de sanar ou amenizar os *“problemas educacionais gerados pela generalização do ensino a distância imposta em todo o território nacional em razão da atual pandemia”*, o que, no seu entender, caracterizaria afronta ao princípio da eficiência estampado no art. 37, *caput*, da CF.

Por fim, assinala ofensa à razoabilidade e à proporcionalidade, em razão da inviabilidade de se cumprir o prazo de trinta dias para a transferência do montante financeiro estabelecido no art. 2º, § 2º, da norma questionada.

Pleiteia a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da Lei 14.172/2021 até o julgamento definitivo desta ação. Subsidiariamente, postula a suspensão da eficácia do art. 2º, *caput* e/ou § 2º, *“até que se implementem as condições orçamentárias adequadas à execução da despesa prevista na lei questionada”*.

No mérito, requer a declaração de inconstitucionalidade da Lei federal 14.172/2021 ou, subsidiariamente, a *“declaração de inconstitucionalidade – ou, quando menos, da ineficácia – do art. 2º, caput, do referido diploma legal e/ou de seu § 2º, com o reconhecimento da validade do programa estabelecido na Lei 14.172/2021, condicionando-se a sua execução à autorização orçamentária correspondente”*.

Dada a complexidade das questões constitucionais trazidas nesta ação, determinou a Presidência do Supremo Tribunal Federal a extensão por mais 25 dias do prazo constante do art. 2º, § 2º, da Lei 14.172/2021 (peça 17).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O Senado Federal, ao tempo em que postulou o restabelecimento do prazo previsto no citado dispositivo legal, manifestou-se pela improcedência do pedido (peça 49).

A norma impugnada foi substancialmente modificada pela Medida Provisória 1.060, de 4.8.2021.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 77).

Tendo em vista a superveniente alteração no arcabouço normativo, o Senado Federal, no caso de eventual aprovação da MP 1.060/2021 pelo Congresso Nacional, concluiu pela necessidade de aditamento da petição inicial (peça 80).

A Câmara dos Deputados pronunciou-se pela constitucionalidade da Lei 14.172/2021 (peça 84).

A Advocacia-Geral da União defendeu, preliminarmente, a suspensão da ação até a apreciação da MP 1.060/2021 pelo Congresso Nacional e, no mérito, a procedência do pedido (peça 85).

A Medida Provisória 1.060/2021 teve sua vigência encerrada em 1.12.2021, perdendo sua eficácia pois não convertida em lei.

Em nova manifestação, a AGU (peça 101) postulou o seguinte:

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- b) Subsidiariamente, a suspensão da eficácia de seu artigo 2º, caput e/ou § 2º, de modo que as transferências previstas no aludido diploma legal sejam realizadas de acordo com as condições de modo e tempo da disponibilidade orçamentária;*
- c) Subsidiariamente, a prorrogação do prazo para a realização das transferências pela União, considerando-se as seguintes etapas:*
- c.1.) a prorrogação do prazo para a disponibilização dos recursos ao Ministério da Educação até o mês de junho de 2022, caso a inclusão orçamentária se dê por crédito especial, ou até o mês de dezembro de 2021, caso haja aprovação do crédito extraordinário correspondente;*
- c.2) a concessão do prazo de 55 (cinquenta e cinco) dias após a publicação do decreto regulamentador, a ser editado tão logo haja a disponibilização orçamentária, para que o Ministério da Educação execute e operacionalize a despesa;*
- d) Cumulativamente, que se assegure que os recursos transferidos pela União aos Estados e ao Distrito Federal, que não forem aplicados de acordo com as finalidades e as prioridades previstas no art. 3º da referida norma, sejam oportunamente restituídos aos cofres da União, conforme prazo a ser definido em regulamento.*

A medida cautelar foi parcialmente deferida para: i) “*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 ii) “*prorrogar o prazo do art. 2º, § 3º, da Lei nº 14.172/2021, por 6 (seis) meses, a contar da efetiva transferência de recursos*” (peça 110, grifou-se).

Solicitaram ingresso como *amici curiae*: a União Nacional dos Estudantes e União Brasileira de Estudantes Secundaristas (peça 24), o Partido Democrático Trabalhista (peça 30), a Intervozes (peça 34) o Instituto Alana (peça 51) a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (peça 64) a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (peça 88), um grupo de parlamentares do Congresso Nacional (peça 107) e um advogado (peça 11).

Eis, em síntese, o relatório.

Insurge-se o requerente contra a Lei 14.172/2021, por inobservância ao disposto nos arts. 61, § 1º, II, “e”; 6º, 23, V; 167, III; 205, e 37, *caput*, todos da Constituição Federal, além do disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e de preceitos veiculados pelas Emendas Constitucionais 95/2016, 106/2020 e 109/2021.

Como ressaltado, a Medida Provisória 1.060/2021 teve sua vigência encerrada pelo decurso do prazo, o que acarretou o restabelecimento da redação original dos dispositivos da Lei federal 14.172/2021.

1. DA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Nos termos do art. 61, § 1º, II, “e”, da Lei Maior “*são de iniciativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI*”.

Não prospera a violação do referido preceito constitucional, por vício de iniciativa, uma vez que a Lei 14.172/2021 não dispõe sobre criação ou extinção de ministérios e órgãos da administração pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A lei questionada apenas atribui à União a incumbência de realizar a transferência de verbas, em uma única parcela, aos estados e ao Distrito Federal – destinatários daqueles recursos e executores da correspondente política pública educacional –, procedimento usual no curso da execução orçamentária e financeira, que prescinde da implementação de novos fluxos administrativos, não demandando reorganização dos órgãos competentes, muito menos representando interferência em suas atribuições regulares.

É o que se observa do art. 2º, § 2º, da norma questionada, de seguinte redação: *“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”* (Grifou-se).

Tampouco se vislumbra ofensa ao art. 113 do ADCT, calcada na assertiva de que a proposição legislativa que deu origem à norma impugnada deixou de apresentar a estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Nos termos do enunciado do aludido comando da CF, *“a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O art. 113 do ADCT, instituído pela EC 95/2016, consubstancia um requisito formal de validade constitucional de leis que, por concretizar o postulado da responsabilidade fiscal no âmbito do processo legislativo, aplica-se a todos os entes da Federação (ADI 5.816/RO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, *DJe* de 26.11.2019; ADI 6.074/RO, Rel. Min. Rosa Weber, *DJe* de 8.3.2021).

Verifica-se que a estimativa de impacto orçamentário e financeiro consta da justificção que acompanha o Projeto de Lei 3.477/2020, que foi convertido na Lei 14.172/2021.¹

O tema foi objeto de debates na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, ocasião em que foi apresentado substitutivo, com indicação das fontes de custeio e de estimativa de impacto financeiro elaborada minuciosamente e em cifra muito inferior à da proposição original.

É o que se extrai de trechos do parecer da deputada Tabata Amaral, relatora do PL 3.477/2020 na CFT, a seguir reproduzidos:

A estimativa de impacto orçamentário e financeiro apresentada na justificção do projeto, na ordem de aproximadamente R\$ 26 bilhões, leva-nos, infelizmente, a redimensionar o alcance do projeto original, de forma a conseguirmos aprová-lo. Decidimos por focalizar nos alunos da educação básica pública pertencentes às camadas de renda mais baixa

1 Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0vxl7rskq37jx31wod8vvph229240047.node0?codteor=1907060&filename=PL+3477/2020. Acesso em 9.2.2022



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.

(...)

Além de financiar os serviços de conexão à internet, o projeto também destina recursos para aquisição, pelo Poder Público, de terminais portáteis para uso pelos professores e alunos de famílias inscritas no CadÚnico, prioritariamente aos alunos que estejam cursando o ensino médio e aos professores dessa etapa de ensino. 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.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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.²

Nesse sentido, ao apreciar o pedido liminar desta ação direta, o relator afastou a hipótese de afronta ao art. 113 do ADCT, consignando 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**” (grifou-se).

Por conseguinte, não há falar em inconstitucionalidade formal da Lei 14.172/2021, por violação do art. 113 do ADCT.

2 Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0vxl7rskq37x31wod8v vph229240047.node0?codteor=1954556&filename=Tramitacao-PL+3477/2020. Acesso em 9.2.2022



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2. DA SUPOSTA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Nos termos do art. 6º da Constituição Federal, *“são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”*.

Já o art. 205 da Lei Maior prescreve que *“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”*.

A Lei 14.172/2021 tem por objetivo promover e assegurar a educação, ofertando a alunos e a professores de escolas públicas acesso à internet e a computadores, de modo a permitir-lhes a continuidade das atividades educacionais, pela via remota, tendo em vista a interrupção das aulas presenciais em todo o País ocasionada pela epidemia do coronavírus.

Assim sendo, não procede a aventada ofensa aos referidos dispositivos constitucionais, uma vez que a norma impugnada não compromete tampouco viola a educação. Ao revés, utilizando-se dos meios tecnológicos disponíveis, busca assegurar e concretizar este relevante direito social, promovendo o ensino a distância aos mais necessitados, providência que se harmoniza ainda com o princípio da igualdade.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A esse respeito, transcreve-se excerto da decisão liminar:

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. (Grifo no original)

Nesse aspecto, a norma questionada também se coaduna com os ditames do art. 9º da Lei 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional:

*Art. 9º A União incumbir-se-á de:
(...)*

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva; (Destacou-se)

Noutro giro, o requerente aponta violação das condicionantes fiscais estabelecidas pelas EC 106/2020 e 109/2021.

A EC 106/2020, também conhecida como emenda do “orçamento de guerra”, versa sobre regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente da epidemia de Covid-19. De acordo com seu art. 3º:

desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita” (Grifou-se).

Novo balizamento aos gastos emergenciais durante a pandemia foi instituído pela EC 109/2021, que passou a prever regras mais rígidas para contenção fiscal, controle de despesas com pessoal e redução de incentivos tributários a setores da economia. Entre outros, a EC 109/2021 acrescentou o art. 167-D ao texto da Constituição Federal.

Eis o teor daquele dispositivo, de redação bastante semelhante ao art. 3º da EC 106/2020:

As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. (Destacou-se)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Da leitura dos preceitos acima reproduzidos, extrai-se que as propostas legislativas destinadas ao enfrentamento do novo coronavírus, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não criem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância de limitações legais quanto à respectiva criação.

No contexto de combate às consequências econômicas e fiscais resultantes da epidemia de Covid-19, também foram publicadas as Leis Complementares 173/2020 e 178/2021, que promoveram diversas alterações na LC 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na esteira das medidas adotadas em decorrência da pandemia, foi apresentado, em 23.6.2020, o Projeto Lei 3.477/2020,³ com fins educacionais, destinado a promover o acesso à internet a alunos e professores da educação básica da rede pública de ensino, além dos matriculados nas escolas das comunidades indígenas e quilombolas, dos estados do DF e dos municípios, que resultou na Lei 14.172, de 10.6.2021.

Tecidas essas pertinentes considerações, registre-se que a norma impugnada há de ser abarcada pelo escopo de abrangência do regramento de flexibilização fiscal. Isso porque, a despeito do fim da vigência do Decreto Legislativo 6/2020,⁴ que reconhece o estado de calamidade pública, **a epidemia segue** produzindo efeitos nefastos e deletérios na sociedade.

3 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1907060&filename=PL+3477/2020. Acesso em 9.2.2022



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Nessa linha, ressalte-se a existência de julgados desse Supremo Tribunal Federal no sentido da prorrogação da situação de crise sanitária para além do prazo de vigência do decreto de calamidade pública, como fator permissivo da manutenção de normas destinadas ao enfrentamento da epidemia e aos efeitos dela decorrentes.⁵

E ainda que a lei questionada não estivesse albergada pelo manto do decreto de calamidade pública, o exame de eventual descumprimento do regramento fiscal previsto nas EC 106 e 109 envolve prévia análise do conteúdo de normas infraconstitucionais, razão pela qual não haveria de ser admitida, neste ponto, a ação direta de inconstitucionalidade.

É dizer, as regras estampadas nas referidas emendas constitucionais remetem a diversos dispositivos da legislação infraconstitucional – especialmente a LRF, a LOA e a LDO –, que tratam, entre outros, da exigência de medidas compensatórias, das metas de resultado primário, dos limites de despesas primárias.

4 Decreto Legislativo 6, de 2020. Art. 1º. Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

5 STF, ADI 6625 MC-Ref, Relator Ministro RICARDO LEWANDOWISKI, Tribunal Pleno, *Dje* de 12.4.2021



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

É o caso, por exemplo, do art. 125 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2022,⁶ Lei 14.194/2021, que, reproduzindo idêntica regra da LDO para 2021 (Lei 14.116/2020), dispensa a indicação de medida compensatória quando se tratar de despesa obrigatória de caráter não continuado, **situação do repasse único previsto na norma questionada**, exigindo, por outro lado, o cumprimento do disposto no art. 16 da LRF.

Nessa mesma trilha posiciona-se o Supremo Tribunal Federal, como se vê do seguinte julgado, que versava sobre possível violação do disposto no art. 169 da Constituição Federal:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI 10.076/96, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ART. 1º. ABOLIÇÃO DOS EFEITOS DE SANÇÕES DISCIPLINARES APLICADAS A SERVIDORES ESTADUAIS. REGIME JURÍDICO FUNCIONAL. MATÉRIA SUJEITA A RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RESERVA ADMINISTRATIVA. ART. 2º. DEFINIÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. SÚMULA 722/STF. 1. A ação direta não comporta conhecimento quanto à alegada violação ao art. 169 da CF, por ausência de dotação orçamentária e de compatibilidade com a lei de diretrizes, porque a solução dessa questão exige o confronto com padrões

6 *Art. 125. Caso o demonstrativo a que se refere o art. 124 apresente redução de receita ou aumento de despesas, a proposta deverá demonstrar a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais e cumprir, para esse fim: (...) II - no caso de aumento de despesa, observar o seguinte: (...) b) se não for obrigatória de caráter continuado, cumprir os requisitos previstos no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, dispensada a apresentação de medida compensatória.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

normativos estranhos ao texto constitucional, além da elucidação de fatos controvertidos. Precedentes.

2. Segundo consistente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as Assembleias Legislativas Estaduais possuem competência para deliberar sobre anistia administrativa de servidores estaduais. Contudo, não cabe a essas Casas Legislativas iniciar a deliberação de processos legislativos com esse objetivo, pois estão elas submetidas às normas processuais de reserva de iniciativa inscritas na Constituição Federal, por imposição do princípio da simetria. Precedentes.

3. Ao determinar a abolição dos efeitos das sanções disciplinares aplicadas a servidores estaduais por participação em movimentos reivindicatórios, o art. 1º da Lei 10.076/96 desfez consequências jurídicas de atos administrativos praticados com base no regime funcional dos servidores estaduais e, com isso, incursionou em domínio temático cuja iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, II, § 1º, “c”, da CF.

4. O sistema de repartição de poderes traçado na Constituição Federal não admite que um ato de sancionamento disciplinar, exercido dentro dos parâmetros de juridicidade contidos nos estatutos funcionais civis e militares, venha a ser reformado por um juízo de mera conveniência política emanado do Poder Legislativo.

5. É inconstitucional o art. 2º da lei catarinense, porque estabeleceu conduta típica configuradora de crime de responsabilidade, usurpando competência atribuída exclusivamente à União pelos arts. 22, I, e 85, § único, da Constituição Federal, contrariando a Súmula 722 do STF.

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 1440, Relator Ministro TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, Dje de 06.11.2014)— Grifou-se

E mesmo que viesse a ser admitida, eventual desconformidade da lei questionada com o regramento orçamentário não implicaria, necessariamente, sua inconstitucionalidade, mas, sim, sua ineficácia, o que impediria, por



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

consequente, a realização da despesa nela veiculada apenas no respectivo exercício financeiro.

Esse foi o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal em julgado que tratava sobre possível descumprimento do art. 169, da CF, em razão de ausência de dotação orçamentária para implementação de despesas obrigatórias de caráter continuado, como se vê da seguinte ementa:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal.

2. O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes.

3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.

(...)

5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima.

(ADI 6102, Relatora Ministra Rosa Weber, Dje de 10.2.2021) — Grifou-se

Semelhante raciocínio pode ser aplicado quanto à suposta afronta do “teto dos gastos públicos”, previsto na EC 95/2016, uma vez que a constatação de eventual extrapolação dos limites das despesas primárias também exige a análise das leis que estabelecem diretrizes e preceitos aplicáveis às finanças e ao orçamento. Cite-se, por exemplo, o anexo de metas fiscais (Anexo IV) da LDO para o exercício de 2022 – Lei 14.194/2021.

Ainda a esse respeito, ressalte-se que o art. 44, § 4º, da referida LDO prescreve que tanto o cumprimento da meta de resultado primário quanto o atendimento ao “teto dos gastos públicos” deverão ser demonstrados, e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

devidamente justificados, por ocasião da apresentação do projeto de lei referente à abertura do crédito suplementar ou especial destinado a fazer frente à correspondente despesa primária,⁷ e não no momento da apresentação da proposta legislativa que cria mencionado dispêndio.

Além disso, mencione-se a recente promulgação da Emenda Constitucional 113, de 8.12.2021, que, entre outros, flexibiliza normas do regime fiscal instituído pela EC 95/2016, ampliando, por exemplo, as hipóteses de utilização de créditos extraordinários, além de dispensar, para sua abertura, o cumprimento das exigências previstas no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

Eis o teor do art. 4º da EC 113/2021, com as alterações promovidas pela EC 114/2022, que dispõe sobre o mesmo tema:

Art. 4º Os limites resultantes da aplicação do disposto no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão aplicáveis a partir do exercício de 2021, observado o disposto neste artigo.

§ 1º No exercício de 2021, o eventual aumento dos limites de que trata o caput deste artigo fica restrito ao montante de até R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais), a ser destinado exclusivamente ao atendimento de despesas de vacinação contra a covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico.

⁷ Art. 44. (...) § 4º As exposições de motivos às quais se refere o § 3º, relativas a projetos de lei de créditos suplementares e especiais destinados ao atendimento de despesas primárias, deverão conter justificativa de que a realização das despesas objeto desses créditos não afeta a obtenção da meta de resultado primário prevista nesta Lei e o atendimento dos limites de despesa de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 2º *As operações de crédito realizadas para custear o aumento de limite referido no § 1º deste artigo ficam ressalvadas do estabelecido no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.*

§ 3º *As despesas de que trata o § 1º deste artigo deverão ser atendidas por meio de créditos extraordinários e ter como fonte de recurso o produto de operações de crédito.*

§ 4º *A abertura dos créditos extraordinários referidos no § 3º deste artigo dar-se-á independentemente da observância dos requisitos exigidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal.*

§ 5º *O aumento do limite previsto no § 1º deste artigo será destinado, ainda, ao atendimento de despesas de programa de transferência de renda. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)*

§ 6º *O aumento do limite decorrente da aplicação do disposto no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deverá, no exercício de 2022, ser destinado somente ao atendimento das despesas de ampliação de programas sociais de combate à pobreza e à extrema pobreza, nos termos do parágrafo único do art. 6º e do inciso VI do caput do art. 203 da Constituição Federal, à saúde, à previdência e à assistência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) (Destacou-se)*

Segundo o Ministério da Economia, o desembolso decorrente da implementação do programa educacional veiculado pela norma combatida poderá ser efetivado adotando-se essa nova sistemática.

Diante disso, para a realização, ainda no presente exercício de 2022, da despesa referente à política pública estampada na Lei 14.172/2021, haverá de ser providenciada, oportunamente, as devidas adequações orçamentárias e a abertura do respectivo e adequado crédito adicional, em atendimento aos ditames da Constituição Federal, e alterações promovidas pela EC 113/2021, e demais normas de regência – LRF, LOA, LDO, PPA, Lei 4.320/1964, etc.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No tocante aos aspectos técnico e operacional, extrai-se dos autos que o Ministério da Economia vem engendrando esforços para viabilizar a aludida e necessária adequação às regras orçamentárias e fiscais, de modo a efetivar o repasse constante da norma questionada. É o que se vê dos seguintes trechos extraídos da Nota Técnica SEI 59381/2021/ME (peça 103), editada em complemento à Nota Técnica SEI 58454/2021/ME (peça 102), justamente em razão do advento da EC 113/2021:

3. *Diante da possibilidade de aprovação pela Câmara dos Deputados do texto da PEC 23/2021 já aprovado pelo Senado Federal, foi submetida para deliberação da Junta de Execução Orçamentária - JEO, de que trata o Decreto nº 9.884, de 2019, na 4ª Reunião Extraordinária de 2021, ocorrida na data de 08/12/2021, a possibilidade de atendimento da despesa de que trata a Lei nº 14.172, de 2021, mediante crédito extraordinário conforme tratado no art. 4º da PEC 23/2021, de acordo com o texto aprovado pelo Senado Federal.*
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 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*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.

Noutro giro, o art. 167, III, da Lei Maior, que vedação destinada a impedir que as despesas de custeio sejam superiores às de capital, não admite *“a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”*.

Em primeiro lugar, a Lei 14.172/2021 não determina a realização de nenhuma operação de crédito, o que por si, já afasta a possibilidade de violação do art. 167, III, da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em segundo lugar, há de se considerar que o texto constitucional ressalva expressamente a hipótese de abertura de créditos suplementares ou especiais com finalidade específica, desde que aprovados no Congresso Nacional por maioria absoluta.

Por outras palavras, não configura violação da regra estabelecida no art. 167, III, da Constituição Federal a realização de operações de crédito mediante abertura de créditos especial ou suplementar, com finalidade específica e aprovada por maioria absoluta do Congresso Nacional, ainda que o montante das despesas correntes supere às de capital.

Em terceiro e último lugar, o cumprimento do disposto no art. 167, III, da CF é verificado ao fim do exercício financeiro, nos termos do que estabelece o art. 32, § 3º, da LRF, e não por ocasião da promulgação da lei que cria determinada despesa, **caso da norma ora impugnada**.

Tampouco merece guarida a alegação de falta de efetividade das contrapartidas almejadas pela lei questionada, o que afrontaria ao art. 37, *caput*, da CF, sob o argumento de que as medidas ali previstas não se mostrariam hábeis a sanar os *“problemas educacionais gerados pela generalização do ensino a distância imposta em todo o território nacional em razão da atual pandemia”*.

O Projeto de Lei 3.477/2020, convertido na Lei 14.172/2021, tramitou por diversas comissões temáticas do Congresso Nacional. Além disso, foram



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

realizados estudos, pesquisas e audiências públicas para subsidiar a decisão dos parlamentares. Os resultados esperados a partir da implementação da política educacional prevista na lei questionada também estão descritos no parecer elaborado pela deputada Tabata Amaral, relatora do PL 3.477/2020 na Comissão de Finanças e Tributação:

O Projeto de Lei nº 3.477, de 2020, dispõe sobre a garantia de acesso gratuito à internet, com fins educacionais, aos alunos e professores da educação básica pública. De acordo com o seu art. 2º, a União assegurará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios os recursos necessários para prover o acesso à internet aos alunos e professores da rede pública.

Para alcançar esse objetivo, o art. 3º determina que as operadoras de telefonia móvel deverão oferecer aos alunos de instituições oficiais de educação básica a gratuidade do tráfego de dados utilizado para a realização e o acompanhamento de atividades escolares remotas. Em conformidade com o art. 4º, o rol de beneficiados pela medida constará de cadastro nacional mantido pela União, com dados fornecidos pelas secretarias estaduais e municipais de educação. Ainda segundo o dispositivo, desse cadastro, deverão constar informações suficientes para identificar os terminais de acesso utilizados por professores e alunos. Além disso, a inclusão dos dados do beneficiário no cadastro importará na obrigação da operadora de oferecer gratuidade do tráfego no acesso aos conteúdos educacionais disponibilizados pelas instituições públicas de ensino.

Com o objetivo de discutir a presente iniciativa e colher sugestões dos diferentes atores envolvidos, foi realizada uma série de quatro audiências públicas virtuais cujas reuniões estão disponíveis no canal e-democracia da página da Câmara dos Deputados.

(...)

A matéria foi distribuída às Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e de Educação, para análise do mérito; à



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Comissão de Finanças e Tributação, para verificação da adequação financeira e orçamentária e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

(...)

Diante da gravidade da situação de pandemia causada pela disseminação do Coronavírus em território nacional, iniciou-se, na segunda quinzena de março, processo de fechamento das escolas de educação básica no Brasil e a transição para meios alternativos de aprendizagem como forma de cumprimento do calendário letivo, com destaque para o ensino remoto.

Infelizmente, passados mais de oito meses desde o fechamento das escolas, parte dos estudantes continua sem ter acesso às atividades escolares oferecidas de modo remoto pelos sistemas de ensino, ou não consegue desenvolvê-las a contento, em razão de não disporem, em seus domicílios, de internet de banda larga, requisito mínimo do acesso com qualidade para fins educacionais, ou de equipamentos para se conectarem à rede.

(...)

Nesse cenário, é meritório e oportuno o projeto ora examinado, que busca assegurar o acesso à internet, por meio de pacote de dados e de equipamentos portáteis, a milhões de estudantes das escolas públicas, como forma de garantir seu direito à educação. É importante destacar que, ao assegurarmos o acesso ao ensino remoto, não o fazemos apenas para garantir o aprendizado novo, mas também a conexão com o antigo, que corre o risco de se perder, conforme apontam estudos sobre a perda de aprendizado em decorrência do fechamento de escolas. A continuidade dos estudos e do vínculo do estudante com a instituição escolar também contribui para a redução do risco de evasão escolar. (...)⁸

8

Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?sessionid=node0vxl c7rskq37jx31wod8vvph229240047.node0?codteor=1954556&filename=Tramitacao-PL+3477/2020 Acesso em 9.2.2022



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Vê-se que a norma atacada busca oferecer a certos grupos da rede pública de ensino acesso gratuito a internet, providência que, em prestígio à igualdade material, visa a assegurar, a promover e a expandir a educação, além reduzir a evasão escolar.

As medidas previstas na Lei 14.172/2021 e os resultados dela esperados são fruto de decisão do Poder Legislativo – a quem também compete a formulação de políticas públicas –, cuja legitimidade democrática lhe permite estabelecer, no exercício de sua função legiferante, os meios, modos e prazos que julgar adequados e necessários para a consecução de determinados objetivos, desde que respeitados os preceitos constitucionais.

Assim sendo, ante a repartição de poderes derivada da matriz constitucional, mostra-se indevida eventual atuação do Poder Judiciário no sentido de imiscuir-se na elaboração ou implementação de políticas públicas, tampouco avaliar seu acerto ou desacerto, salvo na hipótese do exercício de sua missão de assegurar direitos fundamentais.⁹

Além disso, a política pública instituída pelo Congresso Nacional se alinha com o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que a epidemia de Covid-19 impactou diretamente a educação pública, sendo, por esse motivo, necessária a destinação de recursos orçamentários para viabilizar aulas remotas ou outros recursos informáticos destinados a assegurar e a ampliar o acesso à

9 ADPF 513, Relatora Min. Rosa Weber, *Dje* de 4.2.2021



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

educação de qualidade (ADI 6.490/PI, Rel. Min. Cármen Lúcia, *DJe* de 24.02.2022; ADI 5.179/SP, Rel. Min. Edson Fachin, *DJe* de 9.9.2020).

Por fim, a conformação do legislador também pode ser aplicada ao prazo de 30 dias, estipulado no art. 2º, § 2º, da Lei 14.172/2021, caso em que não há de ser acolhida a alegação de ofensa à proporcionalidade e à razoabilidade.¹⁰ No entanto, este Órgão Ministerial não se opõe ao elastecimento daquele prazo concedido pelo Ministro relator na decisão liminar (peça 110), ante os trâmites administrativos e legislativos envolvidos.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela improcedência do pedido, manifestando anuência com a prorrogação do prazo, nos termos da decisão liminar.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

JF

10 RE 1250595 AgR, Relator Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, *Dje* de 29.5.2020