

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 014.849/2023-2

Natureza: Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Ministério da Educação

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES RELACIONADAS À IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 14.172/2021, QUE DISPÕE SOBRE A GARANTIA DE ACESSO À INTERNET, COM FINS EDUCACIONAIS, A ALUNOS E PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com alguns ajustes de forma, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), acostada à peça 181:

“INTRODUÇÃO

1. O presente acompanhamento decorreu de proposta de ação de controle externo formulada por esta Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação) em função da constatação, por meio de estudos internos, ao longo do exercício de 2022, de que, durante a pandemia de covid-19, um dos maiores gargalos do acesso à educação foi a dificuldade de acesso à internet por alunos e professores, notadamente pelos primeiros. O trabalho está relacionado ao ‘KR 4.4’ do planejamento estratégico da AudEducação para o período 2023-2025 (cujo modelo é baseado na metodologia ‘OKR’ – Objectives and Key Results).

2. Com efeito, pesquisa da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), com apoio do Itaú Social e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), apontou que 91,9% das redes municipais de ensino precisaram recorrer apenas a atividades não presenciais para cumprir o calendário letivo do ano de 2020 (peça 180, p. 9). Isso descreve o cenário diagnosticado: o acesso à conectividade tornou-se ferramenta essencial para propiciar o próprio direito à educação, mas, apesar disso, parte considerável dos estudantes das escolas públicas brasileiras ainda não possui acesso adequado à internet para acompanhar aulas não presenciais.

3. Diante desse contexto, o Congresso Nacional aprovou a Lei 14.172/2021, a qual estabeleceu a transferência de R\$ 3.501.597.083,20 para aplicação, pelos Poderes Executivos estaduais e do Distrito Federal, em ações visando à garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e professores. Por conta de sua alta materialidade, o valor tornou-se fundamental para a imediata adoção de medidas aptas a assegurar que os estudantes sem acesso à conectividade conseguissem participar das atividades escolares durante a pandemia.

4. Assim, considerando a materialidade e a relevância da referida lei, bem como os riscos a ela associados, julgou-se indispensável acompanhar a sua aplicação, com objetivo de atuar na prevenção da ocorrência de atos danosos ao interesse público, e de avaliar a aderência das ações adotadas pelos entes executores às regras dispostas na lei, bem como o alcance dos objetivos nela traçados. A proposta de ação de controle foi aprovada mediante despacho do Ministro Relator Benjamin Zymler.

5. Deste modo, definiu-se como objeto do presente acompanhamento a operacionalização da Lei 14.172/2021, em especial: i) sua articulação com outras políticas públicas relacionadas à conectividade; ii) sua regulamentação pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); iii) verificação do detalhamento dos planos de ação apresentados pelos Estados e pelo Distrito Federal; iv) critérios estabelecidos para aplicação direta dos recursos pelos Estados ou para distribuição dos valores aos Municípios; v) prestação de contas desses valores; vi) monitoramento da execução da ação governamental e avaliação dos resultados alcançados; e vii) eventual devolução de recursos não aplicados.

6. O acompanhamento foi formatado para ser realizado em, pelo menos, três etapas. A primeira – objeto do presente relatório – trata dos quatro primeiros pontos mencionados no item anterior, avaliando questões relacionadas à formulação da política pública e sua regulamentação, à análise dos planos de ação apresentados pelos Estados e pelo Distrito Federal e aos critérios utilizados para aplicação dos valores recebidos pelos entes subnacionais.

7. A segunda etapa do acompanhamento, a princípio, tratará do monitoramento das deliberações a serem proferidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em decorrência do presente relatório.

8. A previsão é de que a terceira etapa do acompanhamento trate de questões relacionadas diretamente com a execução dos recursos, com foco nos pontos atinentes à atuação do FNDE e do Ministério da Educação (MEC), em relação às prestações de contas a serem realizadas pelos Estados e pelo Distrito Federal, ao monitoramento e à avaliação da política pública e à eventual devolução de valores recebidos pelos entes subnacionais e que não tenham sido aplicados.

9. Em suma, o acompanhamento tem como objetivo acompanhar as ações desenvolvidas para implementar a Lei 14.172/2021, verificando se atingem a finalidade de assegurar o acesso à internet, com fins educacionais, aos alunos e professores beneficiados. O escopo do trabalho, portanto, é a prevenção de atos danosos ao interesse público, especificamente quanto aos prazos, à forma de repasse dos recursos pelo MEC e à prestação de contas, tanto pela possibilidade de se mostrarem em desacordo com os normativos vigentes, como por limitarem o alcance dos objetivos previstos pela Lei 14.172/2021, de forma oportuna, econômica, eficiente, eficaz, efetiva e equitativa.

10. Para tal finalidade, foram desenvolvidas as seguintes questões a serem respondidas nesta primeira etapa do trabalho:

a) *Questão 1: o regramento constante da Lei 14.172/2021 e do Decreto 10.952/2022 está alinhado com as disposições da Política de Inovação Educação Conectada (Lei 14.180/2021) e das demais programas de conectividade, a exemplo do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Educação Conectada (Resolução FNDE 9/2018), e possui detalhamento suficiente para orientar a boa gestão dos recursos?*

b) *Questão 2: os planos de ação apresentados pelos entes subnacionais para recebimento dos recursos federais oriundos da Lei 14.172/2021 possuem o detalhamento suficiente para que se identifique em que os recursos serão aplicados e quais serão os beneficiários?*

c) *Questão 3: o FNDE editou regulamentação da operacionalização da Lei da Conectividade, conforme previsto no art. 9º do Decreto 10.952/2022? Em caso afirmativo, há definições que permitam: i) verificar a boa e regular aplicação dos recursos nas prestações de contas a serem apresentadas pelos Estados e pelo Distrito Federal (art. 9º do Decreto 10.952/2022); ii) identificar responsáveis pela assunção de novas obrigações em exercícios futuros eventualmente derivadas de criação de novas despesas correntes; e iii) identificar os responsáveis pelo monitoramento e pela avaliação da ação governamental?*

d) *Questão 4: os critérios definidos pelos Estados e pelo Distrito Federal (art. 1º,*

parágrafo único, do Decreto 10.952/2022) para aplicação dos recursos e para distribuição dos valores aos Municípios estão embasados em elementos técnicos e objetivos e que contribuam para a equidade na universalização do ensino, conforme previsto no art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022?

11. As questões supramencionadas, bem como os critérios gerais utilizados para fundamentar os exames, constam na Matriz de Planejamento deste trabalho (Apêndice A). Outrossim, foram realizadas reuniões entre a equipe e os servidores do MEC e do FNDE responsáveis pela operacionalização da Lei 14.172/2021.

12. Ainda, realizou-se pesquisa documental na internet e nos sistemas informatizados do MEC e do FNDE, objetivando obter informações acerca dos valores repassados aos Estados e ao Distrito Federal e do planejamento e aplicação desse montante. Com o mesmo intuito, enviaram-se ofícios aos gestores do MEC e o FNDE, bem como às secretarias de educação do Distrito Federal e dos Estados. Nesse último caso, buscaram-se também informações acerca dos critérios usados para aplicar os recursos e para repassá-los aos Municípios, caso tenha ocorrido tal repasse.

13. Concomitantemente, buscaram-se informações acerca dos referidos critérios nos meios de comunicação oficiais utilizados pelos Estados e pelo Distrito Federal. Além disso, foram realizadas pesquisas de informações na Plataforma Transferegov, gerida pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e utilizada para repasse dos recursos federais aos entes subnacionais.

14. Observa-se que a metodologia adotada permitiu a análise dos planos de ação adotados por todos os Estados e pelo Distrito Federal, os quais continham o planejamento para a aplicação da totalidade dos R\$ 3.501.597.083,20 repassados pela União.

15. Os procedimentos descritos constam da Matriz de Planejamento elaborada pela equipe. Por sua vez, os achados foram sistematizados na Matriz de Achados (Apêndice B), que foi construída a partir dos resultados obtidos com a execução do trabalho.

16. Durante todas as fases do acompanhamento, foram seguidas as orientações do Manual de Acompanhamento do Tribunal de Contas da União (2018), e, no que pertinente, as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), conforme estabelecido na Portaria TCU 280/2010 (alterada pela Portaria TCU 185/2020). Além disso, observaram-se outras normas de fiscalização de conformidade, sobretudo, os Padrões de Auditoria de Conformidade, que estão em consonância com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Não houve restrições significativas impostas durante os exames.

17. Este relatório está estruturado em oito capítulos. O capítulo 2 apresenta uma visão geral da Lei da 14.172/2021 e do Decreto 10.952/2022, que a regulamenta. Os capítulos 3, 4, 5 e 6 são aqueles em que estão descritos os achados. O capítulo 3 trata do regramento constante desses normativos; o capítulo 4 avalia o conteúdo apresentado nos planos de ação para a aplicação dos recursos recebidos pelos Estados e pelo Distrito Federal; o capítulo 5 busca verificar se o FNDE editou regulamentação da operacionalização da Lei da Conectividade, conforme disposto no art. 9º do Decreto 10.952/2022; e o capítulo 6 procura avaliar a adequação dos critérios estabelecidos pelos Estados e pelo Distrito Federal para aplicação dos recursos ou para eventual repasse de valores aos Municípios. O capítulo 7 apresenta as conclusões da equipe e o capítulo 8 registra as propostas de encaminhamento.

18. Cumpre registrar que, em obediência ao art. 14 da Resolução TCU 315/2020, no que se refere à construção participativa das deliberações, o relatório preliminar (peça 153) foi submetido a comentários dos gestores do FNDE e do MEC. O resumo dos comentários e as respectivas análises estão consolidadas no Apêndice C deste relatório e no subitem 5.2. Os ajustes solicitados pelos

gestores a respeito dos quais a equipe manifestou concordância já estão devidamente incorporados no presente relatório.

2. VISÃO GERAL do objeto

19. A Lei 14.172/2021, também conhecida como Lei da Conectividade, dispõe sobre a assistência da União aos Estados e ao Distrito Federal, para garantia de acesso à internet, com fins educacionais, aos alunos e aos professores da educação básica pública. Trata-se de uma forma de cumprimento do dever de assistência técnica e financeira aos entes subnacionais, previsto no art. 9º, caput, inciso III, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação).

20. Conforme já exposto, essa lei estabelece, em especial, assistência financeira da União aos Estados e ao Distrito Federal, por meio da transferência de R\$ 3.501.597.083,20 aos referidos entes, a qual consta de seu art. 2º e objetiva a aplicação descentralizada do valor em ações visando assegurar conectividade para seus beneficiários. De acordo com o art. 5º, caput e § 1º, do Decreto 10.592/2022, a transferência desse montante deve ocorrer na modalidade fundo a fundo, ou seja, sem necessidade de convênio, por meio da Plataforma + Brasil (atualmente denominada Plataforma Transferegov), instituída pelo Decreto 10.035/2019.

21. A Figura 1 apresenta fluxograma das etapas relacionadas ao repasse dos recursos federais aos entes subnacionais, para implementação das ações referentes à Lei da Conectividade.

Figura 1 – Fluxograma para transferência de recursos da Lei 14.172/2021 pelo MEC/FNDE para os Estados e Distrito Federal



Fonte: Anexo ao Ofício_In 3608584/2023/CGPES enviado pelo FNDE em resposta ao Ofício 780/2023-TCU/AudEducação (peça 57, p. 5)

22. O Decreto 10.592/2022, em seu art. 1º, parágrafo único, atribui responsabilidades aos entes subnacionais atinentes à aplicação dos recursos, conforme transcrito a seguir:

‘Art. 1º A União realizará a transferência automática dos recursos de que trata a Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021, em parcela única, por meio da Plataforma +Brasil, instituída pelo Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019, no valor de R\$ 3.501.597.083,20 (três bilhões quinhentos e um milhões quinhentos e noventa e sete mil oitenta e três reais e vinte centavos), a título de apoio financeiro, aos Estados e ao Distrito Federal, para a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica, em razão da calamidade pública decorrente da pandemia da covid-19.

Parágrafo único. 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. (destaques inseridos)

23. O referido decreto ainda prevê que, após o término do prazo previsto na Lei 14.172/2021, deverão os referidos entes restituir eventuais valores não utilizados e prestar contas da aplicação dos recursos à União, observando a regulamentação editada pelo FNDE (Decreto 10.592/2022, art. 9º).

24. Portanto, verifica-se que a Lei 14.172/2021 e seu decreto regulamentador dividiram as responsabilidades pela regulação e pela implementação da ação governamental do seguinte modo: i) aos Estados e ao Distrito Federal incumbe definir os critérios de uso e distribuição dos recursos aos seus respectivos beneficiários, formulando plano de ação a ser aprovado pela União, aplicá-los em consonância com esse plano e com as finalidades previstas no art. 3º da Lei 14.172/2021, e, por fim,

prestar contas dessa aplicação e devolver recursos eventualmente não utilizados; e ii) à União, por meio do MEC e do FNDE, incumbe efetuar o repasse aos entes nacionais, após aprovação dos planos de ação apresentados por eles, regulamentar a forma como se dará a prestação de contas e analisar a prestação de contas, quando apresentada.

25. Cabe destacar também que a aplicação dos valores recebidos deve observar as prioridades previstas no art. 2º, § 1º, da Lei de Conectividade, que contempla estudantes integrantes do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), bem como os que estudam em estabelecimentos escolares localizados nas comunidades indígenas e quilombolas.

26. Conforme se depreende da redação original do art. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei 14.172/2021, em um primeiro momento, a transferência dos R\$ 3.501.597.083,20 pela União deveria ser efetuada no prazo de trinta dias da sua publicação, ocorrida em 10/6/2021. Já a aplicação pelos Estados e pelo Distrito Federal tinha como prazo máximo a data de 31/12/2021.

27. A urgência na aplicação do valor se justificava porque, como exposto, a Lei da Conectividade visa mitigar os efeitos da pandemia de covid-19, que impôs a condução de aulas à distância, dificultando ou mesmo impossibilitando o acesso de inúmeros alunos à educação, por não terem acesso à internet nem condição de adquirir pacotes de dados móveis para acompanhar as atividades escolares. Portanto, em início, tratava-se de uma medida emergencial de auxílio aos Estados e ao Distrito Federal, a fim de assegurar o direito à educação desses estudantes naquele período específico, tanto que não há previsão de novos repasses na Lei 14.172/2021.

28. Ocorre que a transferência dos R\$ 3.501.597.083,20 não ocorreu no prazo previsto, pois a Lei 14.172/2021 foi alvo de questionamentos acerca de sua constitucionalidade. Com efeito, essa lei, inicialmente, foi vetada pelo Governo Federal, que, com a derrubada do veto pelo Congresso Nacional, ingressou no Supremo Tribunal Federal (STF) com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6926 contra o texto legal. Embora a ADI tenha sido julgada improcedente pela Suprema Corte em 24/6/2022, à época da propositura, a União obteve liminar para estender o prazo dos repasses em 25 dias.

29. Expirado o prazo da liminar, o Governo Federal editou a Medida Provisória (MP) 1.060/2021, em 4/8/2021, na qual alterou a redação do art. 2º da Lei 14.172/2021, excluindo o prazo para repasse dos valores. Essa medida provisória perdeu seu efeito posteriormente, o que ocasionou o restabelecimento da redação original do artigo supracitado e do respectivo prazo.

30. Ato contínuo, porém, a União peticionou nos autos da ADI 6926, solicitando nova extensão do prazo para realização dos repasses, matéria que já era objeto de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional. E, na data de 17/12/2021, o Ministro Dias Toffoli, do STF, acatou parcialmente o pedido, deferindo liminarmente prazo adicional de noventa dias para efetivação da transferência e de seis meses para aplicação dos recursos pelos entes subnacionais.

31. Em razão dessas sucessivas prorrogações de prazo, os recursos somente foram transferidos aos Estados e ao Distrito Federal em **10/3/2022**, sendo creditados nas contas específicas abertas para essa finalidade em **15/3/2022**, nos valores detalhados na Tabela 1.

Tabela 1 – Valores repassados aos Estados e ao Distrito Federal no âmbito da Lei 14.172/2021

Ente Recebedor	Valor Repassado (em R\$)
DISTRITO FEDERAL	26.847.021,84
ESTADO DA BAHIA	341.599.158,39
ESTADO DA PARAIBA	92.770.714,78
ESTADO DE ALAGOAS	83.154.076,11
ESTADO DE GOIAS	95.106.134,08

Ente Recebedor	Valor Repassado (em R\$)
ESTADO DO ACRE	26.225.655,67
ESTADO DO AMAPA	22.736.771,54
ESTADO DO AMAZONAS	122.418.486,57
ESTADO DO CEARA	210.296.143,63
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	65.000.921,07

ESTADO DE MATO GROSSO	62.931.405,00	ESTADO DO MARANHÃO	213.954.942,85
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL	52.324.495,95	ESTADO DO PARA	233.537.985,20
ESTADO DE MINAS GERAIS	311.678.032,23	ESTADO DO PARANÁ	154.153.598,72
ESTADO DE PERNAMBUCO	197.965.100,51	ESTADO DO PIAUÍ	86.732.754,80
ESTADO DE RONDONIA	29.391.072,91	ESTADO DO RIO DE JANEIRO	197.992.713,54
ESTADO DE RORAIMA	17.662.548,97	ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	75.442.298,05
ESTADO DE SANTA CATARINA	65.205.900,32	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	114.313.989,90
ESTADO DE SÃO PAULO	511.676.415,84	ESTADO DO TOCANTINS	38.687.020,59
ESTADO DE SERGIPE	51.791.600,00	TOTAL	3.501.596.959,06

Fonte: Plataforma Transferegov – consulta realizada em 13/6/2023

32. *Cumpra observar que, quando houve a transferência dos recursos, o distanciamento social imposto pela pandemia de covid-19 já não era tão rígido e boa parte dos estados estava planejando ou implementando o retorno às aulas presenciais. Desta forma, cresceu a pressão para o uso dos recursos não apenas em benefício dos estudantes e professores da rede pública de ensino, como previsto no art. 1º da Lei 14.172/2021, mas também dos próprios estabelecimentos de ensino, já que um número relevante destes também não possui acesso adequado à conectividade.*

33. *Essa pretensão foi rejeitada por este Tribunal em processos de consulta. Nesse sentido, cita-se o Acórdão 1.891/2022-Plenário, relator Min. Walton Alencar Rodrigues, proferido no âmbito do TC 006.959/2022-9, em que se fixou o entendimento de que ‘não é possível que os recursos repassados com base na Lei 14.172/2021 passem a ser 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 de Conectividade’ (subitem 9.2.1).*

34. *A controvérsia jurídica acerca da possibilidade de uso dos recursos em benefício dos estabelecimentos de ensino fez com que a maioria dos Estados e o Distrito Federal suspendessem sua aplicação. Outrossim, o prazo estabelecido em lei para essa aplicação sofreu novas alterações. A primeira ocorreu em 25/4/2022, nos autos da ADI 6926, quando o STF o prorrogou liminarmente para a data de 31/12/2022.*

35. *Em seguida, foi promulgada a Lei 14.351/2022, que alterou a redação do art. 2º, § 3º, da Lei 14.172/2021 para estender o prazo de aplicação dos recursos até o fim de 2023, passando a estabelecer que os recursos recebidos no âmbito dessa lei que não tivessem sido utilizados até 31/12/2023 deveriam ser devolvidos aos cofres da União até 31/3/2024.*

36. *Em 2023, foi autuada nova consulta junto ao Tribunal (TC 002.302/2023-3), na qual se questionou a possibilidade e a forma de alterar a memória de cálculo do plano de trabalho apresentado pelo ente federado em relação ao objeto para aplicação dos recursos recebidos da União em decorrência da Lei 14.172/2021, considerando que existiam novas demandas fora do contexto de pandemia. O julgamento do processo resultou no Acórdão 616/2023-Plenário, da relatoria do Min. Benjamin Zymler, que não conheceu da consulta, por ilegitimidade do consulente, arquivando os autos.*

37. *A expectativa pela ampliação das finalidades para aplicação dos recursos pelos entes subnacionais culminou com a consequente inexecução da maior parte desses recursos até os prazos legalmente previstos à época.*

38. *De acordo com informações prestadas pelos gestores da Plataforma Transferegov, as transações pagas com recursos oriundos da Lei 14.172/2021, até 31/7/2023, representaram valores muito baixos, em relação ao total transferido para os entes subnacionais, conforme demonstrado na Tabela 2.*

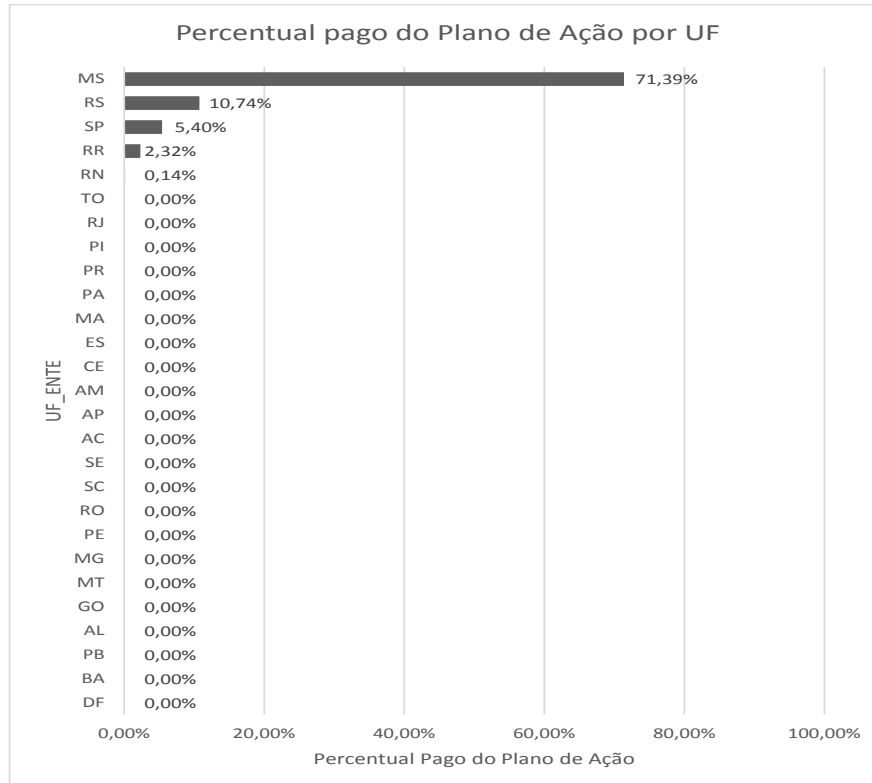
Tabela 2 – Valores de transações pagas até 31/7/2023 com recursos oriundos da Lei 14.172/2021 por Estados e pelo Distrito Federal

UF	ENTE RECEBEDOR	Plano de Ação Assinado (PA) (em R\$)	Subtransação em processamento (em R\$)	Subtransação cancelada (em R\$)	Subtransação paga (PG) (em R\$)	Percentual pago do Plano de Ação (PG/PA)
MS	ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL	52.324.495,95	4.405.151,17	405.396,18	37.354.379,15	71,39%
RS	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	114.313.989,90	52.490.602,50		12.274.159,80	10,74%
SP	ESTADO DE SAO PAULO	511.676.415,84	335.217.090,61		27.633.174,74	5,40%
RR	ESTADO DE RORAIMA	17.662.548,97	9.531.226,97		410.557,71	2,32%
RN	ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	75.442.298,05	13.477.023,00		105.293,40	0,14%
DF	DISTRITO FEDERAL	26.847.021,84				0,00%
BA	ESTADO DA BAHIA	341.599.158,39	105.438.000,00			0,00%
PB	ESTADO DA PARAIBA	92.770.714,78				0,00%
AL	ESTADO DE ALAGOAS	83.154.076,11				0,00%
GO	ESTADO DE GOIAS	95.106.134,08				0,00%
MT	ESTADO DE MATO GROSSO	62.931.405,00	37.670.310,00			0,00%
MG	ESTADO DE MINAS GERAIS	311.678.032,23				0,00%
PE	ESTADO DE PERNAMBUCO	197.965.100,51	1.109.423,74			0,00%
RO	ESTADO DE RONDONIA	29.391.072,91				0,00%
SC	ESTADO DE SANTA CATARINA	65.205.900,32				0,00%
SE	ESTADO DE SERGIPE	51.791.600,00				0,00%
AC	ESTADO DO ACRE	26.225.655,67	9.675.590,71			0,00%
AP	ESTADO DO AMAPA	22.736.771,54				0,00%
AM	ESTADO DO AMAZONAS	122.418.486,57				0,00%
CE	ESTADO DO CEARA	210.296.143,63	88.193.214,92			0,00%
ES	ESTADO DO ESPIRITO SANTO	65.000.921,07	35.612.577,82			0,00%
MA	ESTADO DO MARANHAO	213.954.942,85				0,00%
PA	ESTADO DO PARA	233.537.985,20				0,00%
PR	ESTADO DO PARANA	154.153.598,72				0,00%
PI	ESTADO DO PIAUI	86.732.754,80	1.498.335,93			0,00%
RJ	ESTADO DO RIO DE JANEIRO	197.992.713,54	2.278.357,55			0,00%
TO	ESTADO DO TOCANTINS	38.687.020,59				0,00%
Total		3.501.596.959,06	696.596.904,92	405.396,18	77.777.564,80	2,22%

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponibilizadas pelos gestores da Plataforma Transferegov por meio das peças 88-89 e 152 (“item não digitalizável”) em resposta ao Ofício 1132/2023-TCU/AudEducação (peça 61)

39. O Gráfico 1 demonstra o baixo percentual de recursos aplicados pelos Estados e pelo Distrito Federal até 31/7/2023, deixando evidente que a maior parte dos valores repassados pela União estavam inutilizados até a referida data.

Gráfico 1 – Valores de transações pagas até 31/7/2023 com recursos oriundos da Lei 14.172/2021 por Estados e pelo Distrito Federal



Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponibilizadas pelos gestores da Plataforma Transferegov por meio das peças 88-89 e 152 (“itens não digitalizáveis”) em resposta ao Ofício 1132/2023-TCU/AudEducação (peça 61)

40. Dos dados apresentados, verifica-se que, inicialmente, apenas o Estado do Mato Grosso do Sul optou por aplicar, até 31/7/2023, boa parte dos valores recebidos (mais de 70%). Outros quatro estados (Rio Grande do Sul, São Paulo, Roraima e Rio Grande do Norte) executaram, até essa data, os recursos recebidos, mas em percentuais bem menores (até 10%).

41. Em 31/7/2023, outras alterações nos prazos e na finalidade dos recursos foram realizadas pela Lei 14.640/2023, que, por meio do seu art. 16, postergou o prazo para sua aplicação até a data de 31/12/2026. Essas alterações geraram a necessidade de repactuação de todos os planos de ação apresentados pelos Estados e pelo Distrito Federal, os quais deverão ser novamente aprovados pelo MEC e pelo FNDE, conforme previsto no art. 6º-A da Lei 14.172/2021, com o intuito de refletir as novas previsões normativas.

42. Além disso, no que tange à finalidade da aplicação dos recursos, ao introduzir o art. 6º-A na Lei 14.172/2021, a Lei 14.640/2023 determinou que os Estados considerassem as necessidades de seus Municípios no momento da repactuação. Tal disposição reforça o objetivo de que a aplicação dos recursos proporcione equidade na universalização do ensino, o qual já estava positivado no art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022 desde sua redação original.

43. Ainda, de forma mais específica, a Lei 14.640/2023 modificou os beneficiários previstos no arts. 1º e 2º da Lei da Conectividade, incluindo nesse rol os estabelecimentos de ensino, em consonância com o que pleiteavam os Estados e o Distrito Federal. Alterou também o art. 3º da citada lei, que prevê as finalidades em que podem ser aplicados os recursos, como se verifica da comparação a seguir:

Redação original do art. 3º da Lei 14.172/2021	Redação atual, alterada pela Lei 14.640/2023
Art. 3º Os recursos de que trata o art. 2º desta Lei deverão atender às seguintes finalidades, proporções e prioridades:	Art. 3º Os recursos de que trata o art. 2º desta Lei deverão atender às seguintes finalidades: (Redação dada pela Lei nº 14.640, de 2023)
I - contratação de soluções de conectividade	I - contratação de soluções de conectividade móvel

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.

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 – aquisição de **dispositivos eletrônicos e terminais portáteis** que possibilitem acesso a rede de dados móveis ou a rede sem fio para uso pelos beneficiários desta Lei **nos estabelecimentos públicos de ensino ou fora deles**; [\(Redação dada pela Lei nº 14.640, de 2023\)](#)*

*III – contratação de **serviços de acesso à internet em banda larga**, por prestadoras autorizadas, e de **conexão de espaços dos estabelecimentos públicos de ensino a uma rede sem fio**; [\(Incluído pela Lei nº 14.640, de 2023\)](#)*

*IV – aquisição de **equipamentos necessários para a conexão de ambientes de estabelecimentos públicos de ensino a redes sem fio**. [\(Incluído pela Lei nº 14.640, de 2023\)](#)*

44. Da tabela acima, extrai-se que, antes da Lei 14.640/2023, os recursos recebidos por meio da Lei de Conectividade deveriam ser aplicados na aquisição de soluções de conectividade móvel e de terminais portáteis para os estudantes e professores, sendo que, para essa última finalidade, podiam ser utilizados no máximo 50% do montante transferido. Logo, o foco da aplicação dos recursos era assegurar que a maior quantidade possível de estudantes conseguisse participar de aulas não presenciais, o que se justifica pelo momento de distanciamento social até então vivido.

45. De outra sorte, após a Lei 14.640/2023, as finalidades previstas no art. 3º foram ampliadas. Especificamente: i) retirou-se o limite máximo de 50% para gastos com terminais portáteis e passou-se a permitir sua aquisição para uso nos estabelecimentos escolares; ii) passou-se a permitir também a aquisição de equipamentos necessários para a conexão de ambientes dos estabelecimentos de ensino a redes sem fio, bem como a contratação de serviços de internet banda larga e de conexão sem fio para as escolas, mantendo-se as prioridades legais.

46. Disso, depreende-se que a política pública instituída pela Lei da Conectividade sofreu consideráveis alterações, algumas, inclusive, no decorrer do planejamento do presente acompanhamento.

47. Tais alterações normativas são de grande relevância para o trabalho, tendo em vista que boa parte dos recursos ainda não foi aplicada pelos entes subnacionais. Com efeito, quando se considera esse fato, constata-se que as alterações legislativas conduzem efetivamente a uma alteração substancial na política pública, já que a aplicação da maior parte dos recursos observará as modificações da Lei 14.640/2023 e a repactuação dos planos de ação.

48. Pelo exposto, verifica-se que a política pública criada pela Lei da Conectividade possui relevantes riscos associados.

49. Notadamente, observa-se que se trata de política que, em função de sua urgência, não foi alvo de um planejamento prévio detalhado, além de ter sido redesenhada ao longo de sucessivas alterações legislativas. Ademais, tampouco é alvo de regulamentação detalhada por parte do MEC e do FNDE, tendo a legislação relegado a definição dos critérios de aplicação a cada Estado e ao Distrito Federal, o que pode prejudicar atingimento dos seus objetivos.

50. Outro risco verificado é o fato de que, embora a Lei 14.172/2021 possa implicar a criação de despesas continuadas pelos Estados e pelo Distrito Federal, não há previsão de novos repasses da União a esses entes, cenário que levanta questões acerca da capacidade dos entes de dar continuidade e da efetividade da política pública. Nesse contexto, acentua-se a importância de articulação da ação governamental por ela instituída com outras iniciativas relacionadas à conectividade nos estabelecimentos de ensino, a exemplo da Política de Inovação Educação Conectada (Piec) e da Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (Enec), que são abordadas resumidamente a seguir.

51. O Programa de Inovação Educação Conectada foi instituído pelo Decreto 9.204/2017 com o objetivo de apoiar a universalização do acesso à internet em alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica. Com a edição da Lei 14.180/2021, o referido programa passou a ser denominado 'Política de Inovação Educação Conectada' (Piec), mantendo-se suas características originais.

52. A Piec tem dois objetivos declarados: a) apoiar a universalização do acesso à internet em alta velocidade; e b) fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica (art. 1º da Lei 14.180/2021). As ações desenvolvidas deverão observar quatro dimensões: a) Visão (planejamento da adoção da tecnologia digital pelas redes de ensino); b) Formação (capacitação de professores e outros profissionais da educação para uso das tecnologias digitais como ferramenta de ensino e aprendizagem); c) Recursos Educacionais Digitais (materiais digitais produzidos para fins educacionais); e d) Infraestrutura (equipamentos tecnológicos e serviços de conectividade).

53. O principal instrumento para se atingir o objetivo da dimensão infraestrutura da Piec, quanto à conexão à internet de alta velocidade, é o repasse de recursos para conectividade nas escolas por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Educação Conectada, que é regulamentado pela Resolução FNDE 9/2018 e é uma ação integrada do PDDE Qualidade. Esse programa já era executado no âmbito do Programa de Inovação Educação Conectada original (Decreto 9.204/2017) e continua em execução, fazendo parte da Política de Inovação Conectada (Lei 14.180/2021).

54. Observa-se que, com a alteração normativa introduzida na Lei 14.172/2021 pela Lei 14.640/2023, a Lei da Conectividade passou a ter uma finalidade comum ao PDDE Educação Conectada: soluções de conectividade para estabelecimentos de ensino.

55. Além disso, pode-se citar o 'Leilão do 5G' realizado no final de 2023, que abrangeu a outorga do serviço de radiofrequências nas faixas de 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz para a prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP). Um compromisso das vencedoras do leilão é a criação de Entidade Administradora da Conectividade de Escolas (Eace) e a instituição, pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), de Grupo de Acompanhamento do Custeio a Projetos de Conectividade de Escolas (Gape), cuja principal função é definir os compromissos de conectividade em escolas públicas.

56. Na esteira das diversas iniciativas relacionadas à conectividade nas escolas, recentemente, foi editado o Decreto 11.713/2023, que instituiu a Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (Enec), com a finalidade de articular ações para universalizar a conectividade de qualidade para uso pedagógico e administrativo nos estabelecimentos de ensino da rede pública da educação básica.

57. No âmbito da articulação dessas ações, vê-se que tanto a Lei 14.172/2021 quanto o Programa PDDE Educação Conectada, bem como os recursos oriundos do 'Leilão do 5G', contribuem para a implementação da Piec, como instrumentos de repasse de recursos destinados à conectividade nas escolas.

58. Ainda, é relevante mencionar que, anteriormente, já havia sido editada a Lei 14.533/2023, que instituiu a Política Nacional de Educação Digital (PNED). Essa política é estruturada a partir da articulação entre programas, projetos e ações de diferentes entes federados, áreas e setores governamentais, a fim de potencializar os padrões e incrementar os resultados das políticas públicas relacionadas ao acesso da população brasileira a recursos, ferramentas e práticas digitais, com prioridade para as populações mais vulneráveis.

59. Com base nessa definição, destaca-se a existência de programas voltados para a conectividade educacional também nas esferas estadual e municipal, bem como em áreas federais diversas da 'Educação'. É o caso, por exemplo, da Lei 14.351/2022, que instituiu o Programa Internet Brasil, no âmbito do Ministério das Comunicações, com a finalidade de promover o acesso gratuito à internet em banda larga móvel aos alunos da educação básica integrantes de famílias inscritas no CadÚnico matriculados na rede pública de ensino, nas escolas das comunidades indígenas e quilombolas e nas escolas especiais sem fins lucrativos que atuam exclusivamente nessa modalidade.

60. A necessidade de articulação entre as ações de conectividade existentes já havia sido apontada no Acórdão 326/2022-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, que decorreu da apreciação de auditoria de natureza operacional realizada no âmbito do TC 039.811/2020-4, a qual objetivou conhecer e avaliar as políticas públicas de estratégia digital destinadas à qualidade da educação básica brasileira, com enfoque especial na formação e capacitação dos alunos para o mundo digital, bem como na infraestrutura e acesso às tecnologias da informação e comunicação.

61. Especificamente quanto à questão da articulação das ações, foi proferida a seguinte recomendação ao MEC:

'9.1. recomendar ao Ministério da Educação – MEC, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e considerando os objetivos, princípios, diretrizes, atribuições e mecanismos de governança da Política de Inovação Educação Conectada – PIEC definidos na Lei 14.180/2021, em complemento com as disposições do Decreto 9.204/2017, da Portaria MEC 1.602/2017 e do Documento de Diretrizes, e, assessorialmente, com as orientações constantes do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020) e do Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas do IRB, Atricon e TCU (2021), que, agindo por iniciativa própria ou em articulação com outras áreas setoriais da Administração Pública Federal, quando assim for requerido: (...)

*9.1.14. defina um plano de ação, com metas, cronograma e responsáveis, **estabelecendo como o conjunto de programas federais de apoio à conectividade existentes**, incluindo os derivados dos compromissos assumidos pelas operadoras de telefonia, **se integram e se complementam para atingir a meta de universalização compromissada no Plano Nacional de Educação e nos objetivos declarados da política, e projetando soluções para garantir a continuidade e a sustentabilidade da política** considerando que, pelos normativos do PIEC e do PBLE, esses programas estariam vigentes até 2024 e 2025, respectivamente (Seção 5.1 do relatório de auditoria);' (destaques inseridos)*

62. O item transcrito acima reflete a preocupação existente com a articulação das várias ações destinadas à conectividade dos estabelecimentos de ensino. Inclusive, deve ser observado que as deliberações proferidas por meio do Acórdão 326/2022-Plenário estão sendo objeto de monitoramento realizado no âmbito do TC 009.063/2022-6.

63. Portanto, verifica-se que a política instituída pela Lei 14.172/2021 se insere nessa gama de ações governamentais voltadas para a garantia de internet com fins educacionais, com o aporte de elevado investimento destinado aos Estados e ao Distrito Federal para contratação de serviços de conectividade em estabelecimentos de ensino, considerando as necessidades municipais. Por consequência, não pode ser analisada apenas isoladamente, mas, sim, em conjunto com as demais ações governamentais relativas ao acesso à conectividade, o que também é objeto do presente acompanhamento, notadamente quanto ao Achado 1.

3. ALINHAMENTO DA LEI 14.172/2021 COM AS DEMAIS POLÍTICAS PÚBLICAS RELATIVAS AO TEMA E SUA REGULAMENTAÇÃO

64. O objetivo do presente capítulo é verificar se o regramento constante da Lei 14.172/2021 e do Decreto 10.952/2022 está alinhado com as disposições da Política de Inovação Educação Conectada (Lei 14.180/2021) e com demais programas de acesso à conectividade, a exemplo do PDDE Educação Conectada, que é regulamentado pela Resolução FNDE 9/2018, bem como se possui detalhamento suficiente para orientar a boa gestão dos recursos transferidos aos Estados e ao Distrito Federal. A partir disso, buscou-se responder à Questão 1, tendo sido constatado o achado descrito no subtópico 3.1.

3.1 Achado 1: As lacunas constantes na Lei 14.172/2021 e no Decreto 10.952/2022 acarretam riscos para a boa gestão dos recursos federais

65. Durante a realização do trabalho, verificou-se que a Lei 14.172/2021 e o Decreto 10.952/2022 não contêm diretrizes sobre pontos cruciais relativos à execução dos recursos e à implementação da ação governamental.

66. Neste ponto, cabe observar que, conforme detalhado na seção ‘Visão geral do objeto’, a Lei 14.172/2021 prevê a transferência de R\$ 3.501.597.083,20 aos Estados e ao Distrito Federal, a fim de que sejam aplicados descentralizadamente em ações para garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos, professores e estabelecimentos escolares. Todavia, estabelece o detalhamento apenas das finalidades da aplicação dos recursos, das prioridades legais, da forma como ocorrerá a transferência e do prazo de aplicação dos recursos.

67. Disso depreende-se que não há dispositivos que detalhem pontos relevantes da ação governamental, como, por exemplo: i) critérios de priorização para aplicação dos recursos; ii) dever de monitoramento da ação governamental; iii) a forma como ocorrerá a prestação de contas; e iv) a continuidade da política pública.

68. A ausência de detalhamento se repete no Decreto 10.952/2022, o qual não corrige as omissões supramencionadas. Notadamente, verifica-se que esse decreto tampouco aborda a continuidade da política pública. Ademais, seu art. 1º, parágrafo único, deixa a cargo dos Estados e do Distrito Federal a definição de critérios para aplicação direta dos recursos ou repasse de valores para os respectivos municípios.

69. Por sua vez, quanto ao monitoramento, o Decreto 10.952/2022, em seu art. 7º, caput e parágrafo único, faculta aos Estados e ao Distrito Federal a constituição de uma instância para monitorar a transferência e a gestão dos recursos, o que pode ocorrer de forma conjunta com os Municípios, sendo que as competências e as atribuições dessa instância serão definidas em ato de cada Poder Executivo estadual. Portanto, verifica-se que a regulamentação da Lei 14.172/2021 trata o monitoramento como uma mera faculdade dos entes estaduais.

70. Assim, esses dispositivos normativos denotam que, embora estejam em debate recursos federais de alta materialidade, a maior parte da regulamentação da política pública foi relegada ao âmbito estadual pela Lei 14.172/2021 e pelo Decreto 10.952/2022. A exceção diz respeito à prestação de contas, que deve ser regulamentada pelo FNDE.

71. Esses fatos foram confirmados pelas respostas dos ofícios enviados ao MEC (peças 13 a 21) e ao FNDE (peça 57). Nesse sentido, cita-se o entendimento exarado pelo MEC na Nota Técnica 37/2023/DAGE/SEB/SEB, após consulta à sua consultoria jurídica (peça 14, p.2):

‘Quando da publicação da lei, a Secretaria de Educação Básica indagou a Consultoria Jurídica junto à Pasta quanto aos procedimentos da implementação, que, em resumo, assim se manifestou por meio da Nota 00149/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU (3151916):

*‘Percebe-se que o diploma legal acima transcrito, de forma expressa e objetiva, **delimita a obrigação financeira da União, o que não dá margem para uma avaliação discricionária deste ente** quanto a efetuar ou não a transferência, os beneficiários da medida e a forma de aplicação dos recursos transferidos’. (destaques inseridos)*

72. Ainda, complementou o MEC que buscou orientar os entes subnacionais acerca da elaboração dos planos de ação, mas que, em razão da formulação legal da política pública, não tem ingerência na execução dos recursos, a qual incumbe apenas aos estados (peça 14, p. 3):

*‘Conforme acima esclarecido, de forma expressa e objetiva, a **lei delimitou à União a obrigação financeira do repasse**. O próprio texto da lei estabeleceu os critérios técnicos para aplicação dos recursos. **Este ministério apenas analisou os planos de ação planejados pelos estados, conforme os critérios da lei**.*

*O parágrafo único do art. 1º, do Decreto nº 10.952/2022, estabeleceu as diretrizes gerais para distribuição dos recursos, em especial no sentido de sensibilizar os estados a atuarem em regime de colaboração com os municípios, uma vez que a Medida Provisória nº 1.060/2021, que pretendeu estabelecer a substituição do termo “poderão” por “atuarão”, no § 4º, do Art. 3º, teve sua vigência encerrada e perdeu a validade. **Coube a cada ente definir a distribuição dos recursos recebidos.**’ (destaques inseridos)*

73. Observa-se que essa configuração criada pela Lei 14.172/2021 é **diversa do desenho de outros programas e políticas públicas** relativos ao acesso à conectividade, como o PDDE Educação Conectada (regulamentado pela Resolução FNDE 9/2018 e integrante da Política de Inovação Educação Conectada – Piec, regulamentada pela Lei 14.180/2021).

74. Nessa esteira, observa-se que a Política de Inovação Educação Conectada (Lei 14.180/2021), em seu art. 8º, prevê a criação de Comitê Consultivo, em que há representantes da administração pública federal, para acompanhar e propor aprimoramentos à sua execução. Portanto, há previsão expressa de monitoramento da União na citada política pública, o que já é relevante diferença com relação ao previsto na Lei 14.172/2021.

75. O mesmo já ocorria anteriormente, no caso do Programa Inovação Educação Conectada, pois o Decreto 9.204/2017 prevê a criação de Comitê para monitoramento da política pública, com competências claramente definidas (arts. 8º e 9º). Além disso, define, de forma detalhada, as competências dos órgãos envolvidos em sua execução (arts. 10-14). No mesmo sentido, observa-se que os critérios para repasse de recursos no âmbito do PDDE Educação Conectada são regulamentados anualmente, o que, em 2022, ocorreu por meio da Portaria MEC 126, de 21/7/2022, e, em 2023, por meio da Portaria MEC 33, de 7/8/2023.

76. Por sua vez, a Resolução FNDE 9/2018, que regulamenta o PDDE Educação Conectada, contém o ‘Capítulo IV – Monitoramento’, o qual estabelece o regramento para monitoramento do programa e menciona também a obrigatoriedade de prestação de contas pelos recebedores dos recursos. Podem ser destacados os seguintes dispositivos:

Art. 12. O monitoramento global do Programa será de responsabilidade da SEB-MEC e do FNDE.

§ 1º O MEC, com apoio do Comitê Consultivo do Programa de Inovação Educação Conectada, acompanhará a implementação do Programa.

§ 2º Ao FNDE caberá acompanhar a execução financeira do Programa, por meio de análises dos repasses dos recursos às entidades beneficiárias e de sua prestação de contas ao FNDE.’ (destaques inseridos)

77. Os dispositivos legais mencionados evidenciam as diferenças entre o desenho da política pública instituída pela Lei 14.172/2021 e o desenho de políticas públicas como o Programa Inovação Educação Conectada: no último caso, há amplo detalhamento e, notadamente, o estabelecimento de normas gerais por meio de regulamentação federal. Já no caso da Lei da Conectividade, como exposto, a maior parte da regulamentação foi atribuída aos entes subnacionais,

restando ao MEC e ao FNDE tão somente a regulamentação da prestação de contas – a qual, como se abordará no capítulo 5 deste trabalho, ainda não foi editada pela autarquia.

78. Entende-se que tal situação representa uma falha no desenho da política pública, por não estabelecer padrões e critérios mínimos para a boa gestão dos recursos.

79. Com efeito, quanto à opção legislativa de não prever o monitoramento da política pública, o fato de o repasse dos recursos pela Lei 14.172/2021 ter sido pontual e, inicialmente, com prazo curto para aplicação, pode ter gerado a percepção de que não fazia sentido monitorar a implementação das ações governamentais.

80. Contudo, agora que há a possibilidade de aplicação dos recursos até o final de 2026, verifica-se que as atividades podem ser monitoradas ao longo desses anos, a fim de avaliar os resultados advindos das decisões tomadas, uma vez que há inclusive tempo hábil para propor medidas corretivas ao longo desse período.

81. Neste ponto, não se descuida do fato de que, como exposto, a Lei 14.172/2021 e o Decreto 10.952/2022 não impuseram essa responsabilidade ao MEC ou ao FNDE, mas sim facultaram a possibilidade de monitoramento aos Estados e ao Distrito Federal.

82. Porém, não se pode perder de vista que os recursos são federais, de forma que é desejável que os gestores federais realizem algum tipo de controle sobre os resultados alcançados ao longo da sua execução pelos entes subnacionais.

83. De forma análoga, apesar de o Decreto 10.952/2022 ter repassado aos Estados e ao Distrito Federal o estabelecimento de critérios para aplicação dos recursos, entende-se que é pertinente que os gestores federais os orientem na definição desses parâmetros, a fim de direcionar da melhor forma a execução dos valores recebidos. Isso porque, embora a União não tenha a obrigação de estabelecer tais critérios, pelo conhecimento detido como formuladores das políticas públicas educacionais, os gestores federais têm a capacidade de contribuir para a definição dos critérios que determinarão a alocação desse montante pelos Estados e pelo Distrito Federal.

84. Nesse sentido, entende-se que essas orientações poderiam estar normatizadas. Não obstante, o MEC, ao destacar seu papel preponderante na política educacional, informou que foi dada orientação aos entes subnacionais por meio de encontros técnicos e de edição de guia direcionado aos gestores locais, conforme transcrito a seguir (peça 14, p. 3):

‘4.12. Contudo, enquanto órgão central da política nacional de educação, o Ministério da Educação se propôs a coordenar e orientar os entes federativos na elaboração de seus respectivos planos de ação e cumprimento da lei, mas sempre dentro dos critérios estabelecidos na própria norma e em respeito ao pacto federativo. Nesse caminho, publicou o ‘Guia da Lei nº 14.172 - Conectividade e dispositivos digitais educacionais’ (3254345) e realizou diversos encontros técnicos com as secretarias de educação de todos os estados e representações municipais do país.

4.13. **Importante ressaltar que após a transferência dos recursos, em respeito à autonomia federativa, este Ministério não deteve qualquer gerência quanto à execução dos recursos, mas tão somente desempenhou atividades de recomendação aos questionamentos dos entes federados.’** (destaques inseridos)

85. Ainda, duas outras relevantes questões observadas durante a execução do acompanhamento dizem respeito ao alinhamento da Lei 14.172/2021 com as demais políticas públicas relativas ao acesso à conectividade, bem como a ausência de previsão acerca de sua continuidade. Tais questões se interligam, como se evidencia a seguir.

86. Quanto ao primeiro ponto, o MEC se manifestou no sentido de haver complementariedade entre a política pública instituída pela Lei da Conectividade, a Política de Inovação Educação Conectada e o Programa Internet Brasil. Nesse sentido, por meio da Nota Técnica 37/2023/DAGE/SEB/SEB, esclareceu que, consoante já abordado na introdução do presente

trabalho, a Lei da Conectividade foi editada em função das dificuldades vivenciadas pelos estudantes e professores no período pandêmico. Assim, é (ou ao menos era inicialmente) voltada para assegurar o acesso à conectividade móvel em prol dos referidos beneficiários (peça 14, p. 2).

87. De acordo com o MEC, isso diferenciava a ação governamental contida na Lei 14.172/2021 da Política de Inovação Educação Conectada, a qual é voltada para a contratação de acesso à internet em benefício das escolas. Portanto, entendia o Ministério da Educação que as duas políticas possuíam **objetivos distintos e complementares**, de forma que não havia sobreposição (peça 14, p. 2).

88. Já com relação ao Programa Internet Brasil (gerido pelo Ministério das Comunicações), o MEC identificou que o seu escopo é semelhante ao da Lei da Conectividade, por ser esse programa direcionado à promoção da conectividade móvel. Todavia, rechaçou a existência de sobreposição das duas políticas públicas pelo fato de que o Programa Internet Brasil está em fase de conceito inicial, atendendo apenas 6.950 estudantes, e, mesmo quando totalmente implementado, terá um alcance menor, de 770 mil alunos. Logo, entende que qualquer sobreposição seria apenas residual (peça 14, p. 2).

89. Cabe ressaltar que a resposta fornecida pelo Ministério da Educação é anterior à já mencionada alteração normativa promovida pela Lei 14.640/2023, que possibilitou o uso dos recursos recebidos no âmbito da Lei da Conectividade também em benefício dos estabelecimentos de ensino, foco da Política de Inovação Educação Conectada. Entretanto, isso não implica completa sobreposição das duas políticas públicas, visto que, até o momento, não há qualquer previsão de continuidade da ação governamental instituída pela Lei 14.172/2021.

90. Além disso, ainda que os recursos da Lei 14.172/2021 e da Piec (pela execução do PDDE Educação Conectada) possam ser aplicados na mesma finalidade – serviços de conectividade para estabelecimentos de ensino, as ações podem ser vistas como complementares, considerando que, segundo o MEC, os recursos disponibilizados por meio do PDDE Educação Conectada atualmente são insuficientes para suprir a demanda, conforme transcrito a seguir (peça 14, p. 2):

‘4.5. Como se nota, são valores suficientes apenas para apoiar a contratação de conectividade para a escola, e não para contratar conectividade móvel para estudantes e professores em casa. Em termos de volume de recursos, a Piec hoje tampouco consegue atender a demanda de dispositivos em volume suficiente para suprir vários professores e estudantes dentro da escola.’ (destaques inseridos)

91. No contexto descrito, a ausência de previsão de continuidade da ação governamental capitaneada pela Lei 14.172/2021 é uma questão relevante porque os serviços de conectividade são despesas que podem se repetir em exercícios subsequentes, em razão de seu pagamento periódico às prestadoras de serviço. Tal problemática será tratada com maiores detalhes no Capítulo 6, mas possui relevância também para esse achado no que tange à interligação e ao alinhamento entre as políticas públicas de acesso à conectividade. Afinal, o cenário que se tem é que, após o término dos recursos da Lei da Conectividade, as despesas de custeio terão de ser arcadas com recursos estaduais e/ou com recursos de outras políticas públicas federais, a exemplo da Política de Inovação Educação Conectada.

92. Tal transição, porém, não está regulamentada na Lei 14.172/2021 nem no Decreto 10.952/2022. E as respostas do MEC e do FNDE (peças 13 a 21 e 57) denotam não haver planejamento específico que garanta a continuidade da prestação dos serviços contratados.

93. Nesse sentido, manifestou-se o MEC (peça 14, p. 3):

‘Conforme a vigência do § 3º da lei, os recursos devem ser aplicados até 31 de dezembro de 2023 [prazo alterado posteriormente para 31/12/2026 pela Lei 14.640/2023]. Até o momento, não há previsão (ou normatização) das despesas correntes a serem pagas ao longo dos próximos exercícios. Dessa forma, a

responsabilidade pelas despesas futuras deve recair sobre os próprios entes, de acordo com seus respectivos planejamentos orçamentários e financeiros.

Em respeito ao princípio da autonomia federativa, o Ministério da Educação (MEC) não deve interferir ou definir a responsabilização pelos atos de gestão dos estados. Ademais, cada ente possui particularidades e necessidades específicas que devem ser consideradas por eles próprios para a definição das despesas correntes. Nesse sentido, caso a legislação não seja alterada, caberá exclusivamente aos entes a adoção de medidas de gestão das despesas com a conectividade das escolas e móvel, bem como a buscar alternativas de receitas para garantir o equilíbrio financeiro e o cumprimento das eventuais obrigações futuras.'

94. Desta forma, considerando-se as respostas aos ofícios constantes das peças 13 a 21 e 57, comprova-se a situação encontrada: a Lei 14.172/2021 determinou a transferência de um alto valor aos Estados e ao Distrito Federal, para que garantissem o acesso à conectividade de alunos e professores (e, posteriormente, de estabelecimentos escolares), mas não estabeleceu regras e critérios detalhados, ou ao menos diretrizes, que orientem a boa execução dos recursos, bem como que propiciem a continuidade do serviço público uma vez que eles sejam esgotados.

95. Consideram-se como causas dessa situação imprecisões da Lei 14.172/2021 e do Decreto 10.952/2022, notadamente a opção pela delegação aos entes subnacionais da maior parte da regulamentação da política pública. Ressalva-se que a ausência de certos detalhamentos é, de certa forma, justificável, tendo em vista a urgência para liberação dos recursos que permeava o momento inicial da aprovação da Lei 14.172/2021. Contudo, uma vez superado o período mais grave da pandemia e prorrogado o prazo para aplicação dos recursos até o exercício de 2026, entende-se ser cabível e pertinente a aprimoração desses pontos falhos.

96. Isso porque a ausência de diretrizes sobre pontos cruciais da política pública tem como efeito o prejuízo ao seu alinhamento com a Política de Inovação Educação Conectada e com os demais programas federais voltados à promoção do acesso à conectividade. Tal desalinhamento decorre do fato de que, embora haja a aplicação de recursos nos mesmos objetos, as regras relativas à Lei 14.172/2021 são incompletas, deixando de definir critérios para a aplicação dos recursos, para a prestação de contas e para o monitoramento e avaliação das ações governamentais, o que dificulta seu planejamento conjunto com as demais políticas públicas.

97. Todo esse cenário deve ser avaliado ao se considerar a necessidade de articulação das ações para disponibilizar serviços de conectividade nos estabelecimentos de ensino, conforme já mencionado na seção 'Visão Geral do Objeto'.

98. Frise-se que há oportunidade para que os gestores federais supram as lacunas legislativas mencionadas, considerando que ainda está pendente a edição de regulamentação pelo FNDE dos dispositivos atinentes à prestação de contas dos recursos relativos à Lei 14.172/2021 (art. 9º do Decreto 10.952/2022) e que, segundo a autarquia, o MEC estava realizando tratativas para editar um novo decreto, com vistas a regulamentar as alterações normativas introduzidas pela Lei 14.640/2023 e suprimir as lacunas legais existentes (peça 146, p. 3, item 3).

99. Ante o exposto, entende-se oportuno recomendar ao MEC e ao FNDE, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, dentro dos limites legais determinados para a ação governamental, supram as lacunas legislativas, estabelecendo, em eventuais atualizações normativas e/ou na regulamentação a ser editada pela autarquia com base no art. 9º do Decreto 10.952/2022, diretrizes para a boa gestão dos recursos, a exemplo de dispositivos que orientem, entre outros pontos que considerarem cruciais: a) o estabelecimento de critérios de priorização para aplicação dos recursos; b) o monitoramento da ação governamental; e c) a continuidade da política pública.

100. A adoção dessa proposta de encaminhamento contribuirá para a boa aplicação dos recursos e para a avaliação das ações adotadas pelos entes subnacionais a fim de implementar a ação

governamental. Além disso, a existência de diretrizes estabelecidas para o monitoramento das ações adotadas por esses entes possibilitará a aferição de sua contribuição para o alcance dos resultados e dos objetivos da política pública.

101. Por fim, entende-se que a referida proposta de encaminhamento também contribuirá para a continuidade dos serviços de conectividade eventualmente contratados pelos Estados e pelo Distrito Federal, por promover orientações relativas à previsibilidade de recursos para custeio das ações, após findos os repassados no âmbito da Lei da Conectividade.

102. Deste modo, verifica-se a relevância da ação tempestiva do MEC e do FNDE, no sentido de suprir as falhas normativas atinentes à política pública instituída pela Lei 14.172/2021, nos moldes propostos, de forma a assegurar a boa gestão dos recursos e o seu alinhamento com as demais ações governamentais voltadas ao acesso à conectividade.

4. PLANOS DE AÇÃO APRESENTADOS PELOS ESTADOS E PELO DISTRITO FEDERAL

103. O objetivo do presente capítulo é abordar a análise acerca dos planos de ação apresentados pelos Estados e pelo Distrito Federal para viabilizar o repasse previsto na Lei da Conectividade, com o intuito de responder à questão 2 do trabalho. Em decorrência dos exames realizados, constatou-se o achado disposto no subtópico 4.1.

104. Ressalva-se que os planos de ação examinados são os aprovados entre 21/2/2022 e 25/2/2022, não os referentes à repactuação prevista no art. 6º-A da Lei 14.172/2021. Essa repactuação ainda está em andamento, sendo que as propostas de encaminhamento constantes deste capítulo têm o intuito justamente de aprimorar os referidos planos.

4.1. Achado 2: os planos de ação apresentados pelos Estados e pelo Distrito Federal na Plataforma Transferegov não contêm informações essenciais sobre a aplicação dos recursos (metas, critérios, beneficiários, atendimento às prioridades legais)

105. Ao executar os procedimentos, constatou-se que nenhum dos planos de ação aprovados pelo MEC e pelo FNDE é adequado para justificar a aplicação dos recursos e possibilitar o monitoramento da política pública. Em vez disso, os planos de todos os Estados e do Distrito Federal possuem ao menos uma das seguintes deficiências: i) diagnóstico genérico e com texto comum; ii) objetivos genéricos e com texto comum; iii) ausência de metas ou detalhamento insuficiente destas; iv) ausência de menção às prioridades legais constantes no art. 2º, § 1º, da Lei 14.172/2021; e v) divisão genérica dos gastos (50% a 50%) entre despesas de investimento e de custeio.

106. Nesse sentido, destaca-se que a elaboração de plano de ação (ou de documento com função equivalente) é um requisito essencial das políticas públicas executadas mediante transferências da União aos demais entes federados. No caso da política instituída pela Lei da Conectividade, esse documento é exigido pelo art. 6º, inciso II, do Decreto 10.952/2022, bem como pelo art. 6º-A da Lei 14.172/2021, que determinou sua repactuação diante das alterações normativas.

107. A importância do plano de ação se justifica porque se trata do documento em que os Estados e o Distrito Federal devem informar que objetivos que pretendem atingir com os recursos, quais ações serão desenvolvidas para tal e quanto será gasto com cada uma delas, indicando também metas que permitam verificar o atingimento desses objetivos. Trata-se, portanto, de uma síntese do planejamento desenvolvido para implementar a política pública.

108. E o planejamento é uma etapa essencial para a correta implementação de qualquer política pública, o que se extrai do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014, p. 47). Com efeito, este estabelece que a política pública 'orienta-se por uma formulação

geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas’.

109. Nesse sentido, o referido referencial elenca como boa prática:

‘Definição de **objetivos precisos** o suficiente para permitir uma delimitação nítida do campo de atuação da política, **traduzindo-os, por sua vez, em metas precisas e objetivamente caracterizadas**, que concorram para a consecução dos propósitos mais gerais da intervenção pública, de modo a orientar as ações governamentais e assegurar a transparência sobre metas e resultados’ (TCU, 2014, p. 49).

110. Na mesma esteira, o Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020, p. 48) dispõe que constituem boas práticas de desenho e institucionalização da política pública: i) apresentar de forma clara e objetiva a teoria que a sustenta, explicitando a forma como ela incide sobre as causas e sobre os efeitos do problema; ii) explicitar de forma clara os objetivos da política; iii) definir metas objetivas de entrega de produtos, de desempenho e de alcance de resultados; iv) delimitar e caracterizar o público-alvo das ações governamentais; e v) definir critérios para priorização de beneficiários.

111. Observa-se que, para além de permitir sua adequada implementação, a existência de um planejamento que defina esses aspectos é fundamental também para que, posteriormente, seja possível monitorar a eficácia, a eficiência e a efetividade da política pública. Por este motivo, constata-se que a adequada elaboração do plano de ação pelos Estados e pelo Distrito Federal permite (e é condição) que a União, a quem incumbe aprovar a prestação de contas, consiga verificar se as ações desenvolvidas por eles estão em consonância com a Lei 14.172/2021, e se os recursos foram aplicados de forma correta.

112. Cabe destacar que o próprio MEC editou guia com boas práticas para aplicação dos recursos pelos Estados (peça 17), em que sugere, entre outras medidas: i) a definição do público-alvo a ser atingido pelas ações desenvolvidas; ii) a análise do histórico dos gastos do ente com cada uma das despesas que serão executadas, de forma a melhor identificar o montante de recursos necessário para cada ação; e iii) a realização de diagnóstico da situação de acesso à conectividade na rede estadual. Logo, também esse guia reforça a relevância de que as ações custeadas com os recursos da Lei 14.172/2021 sejam devidamente planejadas.

113. Apesar disso, nem a Lei 14.172/2021 nem o Decreto 10.952/2022 previram requisitos mínimos para a apresentação do plano de ação, documento que, como exposto, é essencial para sintetizar o planejamento das ações a serem implementadas pelos Estados e pelo Distrito Federal. Além disso, verificou-se que, até o presente momento, a matéria não foi regulamentada pelo MEC ou pelo FNDE, por meio de portaria ou resolução.

114. Portanto, tem-se uma situação de vácuo normativo, pois os entes subnacionais têm a obrigação de apresentar um plano de ação detalhando as atividades que serão realizadas com os recursos recebidos da União, mas não há uma regulamentação específica de como esse documento deve ser elaborado e das informações mínimas que necessita conter.

115. Tal situação representa uma falha do FNDE e do MEC que pode e deve ser solucionada por meio do aprimoramento da regulamentação da Lei 14.172/2021. Entretanto, em que pese a relevância da edição de uma norma direcionada para a Lei da Conectividade (a qual poderia, por exemplo, atender a especificidades dessa política pública), a sua inexistência não exige os entes subnacionais de elaborar adequadamente os planos de ação, nem impede o exame destes por esta Corte. Isso porque há elementos jurídicos e boas práticas aptos a serem usados como critérios na elaboração e na análise dos referidos planos, notadamente os Referenciais do TCU supracitados e a própria Lei 14.172/2021.

116. Nesse sentido, é evidente que os planos de ação devem observar as disposições da Lei 14.172/2021 acerca da aplicação dos recursos. Notadamente, qualquer aplicação de recursos

deve atender às finalidades e aos beneficiários previstos nos arts. 1º a 3º dessa Lei, já detalhados na seção ‘Visão geral do objeto’. Ademais, vê-se que o seu art. 2º, § 1º, impõe aos entes subnacionais a obrigação de atender prioritariamente aos estabelecimentos de ensino com alunos pertencentes a famílias inscritas no (CadÚnico) e os localizados nas comunidades indígenas e quilombolas.

117. Logo, constata-se que a definição das ações em que os recursos serão aplicados não é discricionária, pois essa aplicação deve: i) contemplar apenas ações que visem ao acesso à internet, com fins educacionais, em benefício de alunos, estabelecimentos de ensino e professores; ii) observar os destinatários prioritários; e iii) prever a aquisição e a contratação dos bens e serviços permitidos pelo art. 3º da Lei 14.172/2021. Tais parâmetros, logo, norteiam a definição do objeto e dos beneficiários dos planos a serem apresentados pelos entes nacionais.

118. Já com relação aos elementos básicos que um plano de ação deve conter para se considerar que a política pública foi suficientemente planejada, além dos Referenciais de Controle de Políticas Públicas e de Avaliação de Governança em Políticas Públicas (os quais, como já mencionado, elencam boas práticas relevantes), é cabível a utilização, por analogia, da Resolução 4/2020 do FNDE e do Decreto 11.531/2023. Isso porque esses normativos trazem requisitos mínimos para a elaboração de instrumentos de planejamento no âmbito de outras políticas públicas que se desenvolvem de forma semelhante à instituída pela Lei 14.172/2021.

119. Especificamente, tem-se que a Resolução FNDE 4/2020 regulamenta o quarto ciclo do Plano de Ações Articuladas (PAR). E a semelhança desse programa com a Lei 14.172/2021 se consubstancia no fato de que ele constitui uma política pública na qual a União presta assistência técnica e financeira para Estados e Municípios, havendo a transferência de recursos federais que são executados descentralizadamente por esses entes, com o intuito de atender a objetivos previamente pactuados, o que também ocorre na Lei da Conectividade.

120. Verificada a semelhança entre a operacionalização das duas políticas públicas, cabe destacar que o art. 2º, §1º, da resolução supracitada exige que os entes subnacionais assinem termo de compromisso antes do recebimento dos recursos federais, o qual deverá conter os seguintes requisitos mínimos: a) a identificação e delimitação das ações a serem firmadas; b) as metas quantitativas; c) a previsão de início e fim da execução das ações e da conclusão das etapas ou fases programadas; d) o cronograma de execução físico-financeira; e) o prazo de vigência e as hipóteses de prorrogação; e f) o valor da contrapartida do ente federado, conforme o disposto no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea ‘d’, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

121. Após a leitura do referido artigo, verifica-se que as alíneas ‘a’ e ‘b’ podem ser utilizadas analogicamente como critérios para a análise dos planos de ação da Lei 14.172/2021, até porque coincidem com exigências dos Referenciais do TCU. Desta forma, constata-se que um plano de ação adequado deve, ao menos, identificar e delimitar as ações a serem firmadas e fixar metas, a fim de que seja possível controlar o atingimento dos objetivos. Registra-se que não é o caso de aplicação das alíneas ‘c’ e ‘d’, porque o prazo de aplicação dos recursos e de vigência do plano de ação já está regulamentado na Lei 14.172/2021, nem de aplicação da alínea ‘e’, porque não há a exigência de contrapartida do ente federado nessa política pública.

122. Além da Resolução FNDE 4/2020, também a sistemática de operacionalização dos convênios, regulamentada pelo Decreto 11.531/2023, guarda alguma semelhança com a Lei 14.172/2021. Com efeito, embora a transferência prevista por esta ocorra na modalidade fundo a fundo – que dispensa a pactuação de um convênio, nos dois casos, antes do recebimento dos recursos, deve haver a aprovação prévia das ações que serão realizadas pelo recebedor.

123. E o art. 7º, § 2º, do Decreto 11.531/2023 caminha no mesmo sentido da Resolução FNDE 4/2020 e dos Referenciais de Controle de Políticas Públicas e Avaliação de Governança em Políticas Públicas, ao dispor que o plano de trabalho, documento com função análoga ao plano de

ação, deve conter ao menos: I) a justificativa para a sua execução; II) a descrição completa do objeto, das metas e das etapas; III) a demonstração da compatibilidade de custos; IV) o cronograma físico e financeiro; e V) o plano de aplicação detalhado.

124. Consta-se que os incisos I e II desse artigo podem ser aplicados, por analogia, à política instituída pela Lei 14.172/2021, reforçando a exigência de que os planos de ação apresentados pelos Estados e pelo Distrito Federal contenham, ao menos, justificativas e descrições completas do objeto e das metas referentes às ações que serão desenvolvidas. Ressalva-se tão somente que, em atenção ao art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), tal critério só será utilizado para propostas de deliberações relativas à reaplicação dos planos de ação, tendo em vista que entrou em vigência apenas no ano de 2023.

125. Não obstante, a exigência desses elementos mínimos com relação aos planos de ação aprovados anteriormente a 2023 subsiste com base nos demais critérios elencados.

126. Diante do exposto, pode-se concluir que, além de obedecer às finalidades e prioridades gerais elencadas na Lei 14.172/2021, é desejável que os planos de ação apresentados pelos Estados e pelo Distrito Federal contenham os seguintes elementos mínimos: i) realização de diagnóstico/justificativa e descrição de objetivos que efetivamente se relacionem com a realidade e com os desafios enfrentados pelo ente nacional; ii) metas específicas e mensuráveis para cada despesa, as quais devem indicar de forma clara os bens e serviços que serão adquiridos com os recursos recebidos e seus quantitativos; e iii) qualificação precisa dos destinatários das ações que serão implementadas, permitindo que se verifique o atendimento das prioridades legais.

127. Contudo, as evidências coletadas durante a execução do acompanhamento denotam que nenhum dos planos de ação aprovados pelo FNDE e pelo MEC atende integralmente a esses critérios. Como exposto, todos os planos possuem, ao menos, uma deficiência, o que prejudica consideravelmente o planejamento da política pública.

128. Nesse contexto, cabe destacar que a estrutura dos planos de ação disponível para preenchimento pelos entes federados exige que sejam preenchidos, em especial, os seguintes campos: diagnóstico/justificativa, objetivos, metas e destinação de recursos, sendo necessário especificar, nesse último campo, o código, a natureza, o tipo e o valor da despesa.

129. Quanto ao campo ‘diagnóstico’, a primeira evidência apta a sustentar a afirmação de que os planos de ação não são adequados é o fato de que, como se extrai da peça 151 e da ‘Tabela Planos de ação Transferegov - 21.08.2023 – Formatada’ anexa a essa peça como ‘item não digitalizável’, os planos apresentados por 20 dos 27 entes subnacionais possuem texto comum e genérico, o qual se limita citar as metas do Plano Nacional da Educação, a relevância do acesso à internet pelos estudantes e a existência da Lei 14.172/2021, sem identificar de forma específica os problemas públicos que os recursos podem solucionar. Em outros termos, trata-se do mesmo texto para todos os referidos entes, e, além disso, o texto em questão não cumpre o papel de diagnosticar os problemas que necessitam ser solucionados ou mitigados pela ação governamental.

130. Portanto, o conteúdo das informações apresentadas no campo ‘diagnóstico’ indica que esses Estados não procederam a uma análise específica de suas situações regionais. E tal conclusão é corroborada quando se verifica que, dos 20 estados mencionados (Minas Gerais, Paraíba, Amazonas, Roraima, Maranhão, Bahia, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Piauí, Paraná, Pará, Santa Catarina, Rondônia, Ceará, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Amapá, Pernambuco, Alagoas e Rio de Janeiro), apenas 10 (Minas Gerais, Paraíba, Amazonas, Sergipe, Piauí, Pará, Rondônia, Ceará, Amapá e Rio de Janeiro) apresentaram documentos extras em anexo, além da memória de cálculo, para subsidiar a aprovação do FNDE.

131. Diante disso, em termos percentuais, tem-se que em torno de 26% dos recebedores dos recursos (7 entes federados de um total de 27) apresentaram diagnóstico específico de suas

realidades regionais. Os outros 74% não o fizeram, e, desses, metade (37% do total dos entes federados) não apresentou nem mesmo anexos, afora a memória de cálculo, que pudessem complementar o plano de ação e o texto genérico do diagnóstico.

132. Fato semelhante foi constatado na análise dos objetivos apresentados nos planos de ação, que também constam da peça 151 e da 'Tabela Planos de ação Transferegov - 21.08.2023 – Formatada' anexa a essa peça como 'item não digitalizável': verificou-se que 22 dos 27 entes federados (Minas Gerais, Paraíba, Amazonas, Roraima, Maranhão, Bahia, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Piauí, Paraná, Pará, Santa Catarina, Rondônia, Ceará, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Amapá, Pernambuco, Alagoas, Rio de Janeiro, Acre e Tocantins), apresentaram objetivos idênticos e genéricos nos referidos planos, os quais tampouco fazem referência a especificidades de sua situação regional. Isso corresponde a aproximadamente 81% de todos os entes.

133. Em conjunto, essas duas constatações denotam que a maioria dos entes subnacionais não realizou um diagnóstico adequado da sua situação de acesso à conectividade e de suas necessidades específicas, em dissonância, inclusive, com o guia de boas práticas divulgado pelo MEC (peça 17). E essas deficiências no planejamento da implementação da política pública são corroboradas por outras evidências encontradas na análise das metas dos planos de ação.

134. A primeira dessas evidências é o fato de que 2 dos 27 planos de ação não possuem metas para todas as despesas indicadas no campo 'destinação dos recursos'. Trata-se dos planos dos Estados da Paraíba e do Rio de Janeiro. Especificamente, extrai-se da peça 151 (p. 131-132) que o plano de ação do Estado da Paraíba não possui meta correspondente à despesa definida como 'outros serviços de terceiros – pessoa jurídica', despesa essa que totaliza o montante de R\$ 46.385.357,39. Já o plano apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro não possui meta correspondente à despesa de 'Transferência para os Municípios', a qual totaliza o importe de R\$ 68.600.679,58, conforme se verifica da análise da peça 151 (p. 160-161).

135. Essa evidência possui considerável relevância, tendo em vista que a soma dos valores não vinculados a nenhuma meta totaliza R\$ 114.986.036,97. Em outras palavras, não se tem informações suficientes para, posteriormente, verificar se o dispêndio desse valor – que possui relevante materialidade – foi eficaz, eficiente e atendeu aos objetivos propostos.

136. Além disso, em análise da peça 151 (p. 3, 10, 17, 28-29, 36, 58, 67, 81, 92, 103, 117, 124, 110, 131, 152, 160, 167, 189, 204, e 222,), constatou-se que 20 dos 27 entes federados (Minas Gerais, Paraíba, Amazonas, Maranhão, Bahia, Acre, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Sergipe, Paraná, Pará, Ceará, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Amapá, Goiás, Alagoas, Rio de Janeiro e Distrito Federal) apresentaram planos de ação que contém metas genéricas, as quais não detalham de forma suficiente as ações a serem adotadas para implementar a política pública. Trata-se de 74% do total dos entes subnacionais.

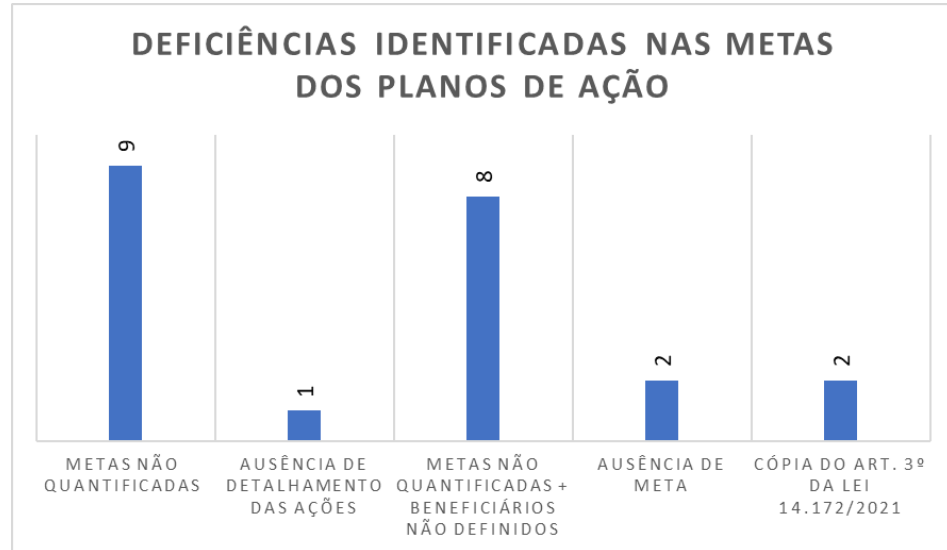
137. Nesse sentido, tendo em vista os critérios mencionados no início deste capítulo, consideram-se insuficientes as metas que possuem ao menos uma das seguintes deficiências: i) ausência/insuficiência de detalhamento dos bens e serviços que serão contratados com os recursos provenientes da Lei 14.172/2021; ii) ausência de indicação do quantitativo de bens a serem adquiridos e/ou do quantitativo de alunos, escolas e professores que serão atendidos; e iii) ausência de qualificação dos beneficiários (se são alunos e professores do ensino fundamental ou do ensino médio, pertencentes à rede estadual ou municipal).

138. Ainda, durante a análise dos planos de ação, constatou-se que as metas cadastradas pelos Estados do Paraná e do Ceará limitam-se a reproduzir o texto do art. 3º da Lei 14.172/2021, o que é outra evidência do planejamento inadequado da política pública (peça 151, p. 52-59).

139. A distribuição de todas essas deficiências é detalhada no Gráfico 2. Com relação a este, anota-se que a soma dos casos registrados totaliza 22 planos de ação em razão do fato de que os

planos de ação dos Estados do Rio de Janeiro e de Paraíba foram computados duas vezes, por terem uma meta genérica e outra meta faltante.

Gráfico 2 – Quantitativo de metas consideradas deficientes nos planos de ação apresentados pelos Estados e pelo Distrito Federal



Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponibilizadas na Plataforma Transferegov e constantes dos planos de ação consolidados na peça 151 e da “Tabela Planos de ação Transferegov – 21.08.2023 – Formatada” anexa a essa peça como “item não digitalizável”

140. Outrossim, extrai-se da peça 151 (p. 17, 29, 36, 59, 81, 110, 103, 131, 138, 145, 152, 204 e 222) que 13 dos 27 entes federados, ou 48% (Minas Gerais, Amazonas, Bahia, Paraíba Tocantins, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Piauí, Paraná, Ceará, Amapá, Pernambuco e Goiás) não mencionam o atendimento às prioridades estabelecidas no art. 2º, § 1º, da Lei 14.172/2021 nas metas cadastradas em seus planos de ação. Cabe observar que, como já exposto, tais prioridades legais são de observância obrigatória pelos entes subnacionais, justamente por refletirem os beneficiários que mais necessitam da política pública.

141. Por fim, a análise dos planos de ação anexos à peça 151 (p. 4, 11, 17-18, 36-37, 68, 74-75, 92-93, 103-104, 110-111, 118, 132, 139, 146, 161, 181-183, 190, 211-212, 223) denota que 18 dos 27 entes federados, ou 66% (Minas Gerais, Paraíba, Amazonas, Espírito Santo, Roraima, Maranhão, Bahia, São Paulo, Acre, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Piauí, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Alagoas, Rio de Janeiro e Distrito Federal) dividiram o valor recebido em duas partes iguais, destinando 50% do montante a despesas de custeio – a exemplo da contratação de soluções de conectividade móvel – e os outros 50% a despesas de investimento, a exemplo de aquisição de terminais portáteis, como tablets.

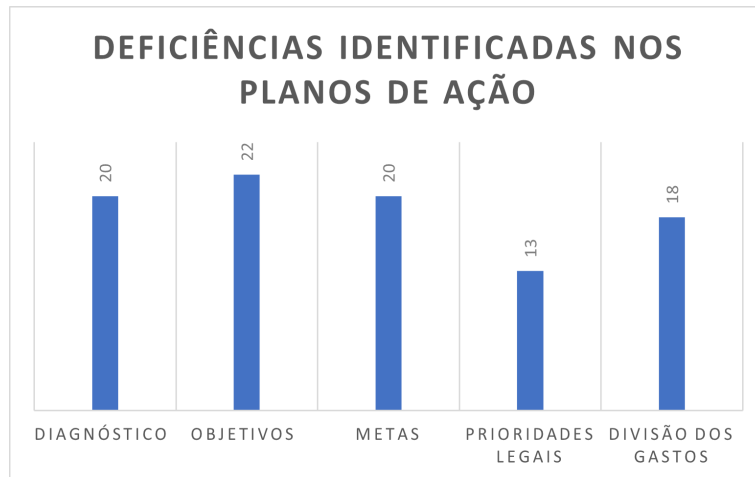
142. Presumivelmente, essa divisão decorre da redação original do art. 3º, inciso II, da Lei 14.172/2021, não mais vigente, a qual limitava os gastos com terminais portáteis ao percentual de 50% dos recursos que cada ente recebesse. Nesse diapasão, entende-se que a adoção em massa dessa divisão é um indício da insuficiência de planejamento da política pública, porque o uso do percentual exato de 50% dos valores para a aquisição de terminais portáteis não era uma obrigatoriedade, ou seja, poderiam eventualmente ser destinados menos do que esse valor a essa finalidade, de acordo com o planejamento e a necessidade específicos de cada ente subnacional.

143. Assim, o fato de que 66% dos entes utilizaram uma divisão exata de 50% dos valores denota que houve uma tendência de utilização do limite máximo previsto em lei para a aquisição dos referidos terminais, com divisão genérica dos recursos em duas partes iguais, sem que tenha havido um planejamento prévio e detalhado para verificar as reais necessidades regionais. Esse indício

ganha força quando conjugado com o fato de que, em 63% dos planos de ação, não há menção aos quantitativos de bens e serviços a serem adquiridos ou de beneficiários a serem atendidos, o que corrobora a tese de que houve falhas no planejamento.

144. A incidência das deficiências abordadas acima (diagnóstico genérico, objetivos genéricos, metas insuficientes, ausência de menção às prioridades legais e divisão genérica dos gastos) é demonstrada no Gráfico 3, em que se relaciona a quantidade de planos de ação, de um total de 27, em que cada deficiência foi localizada:

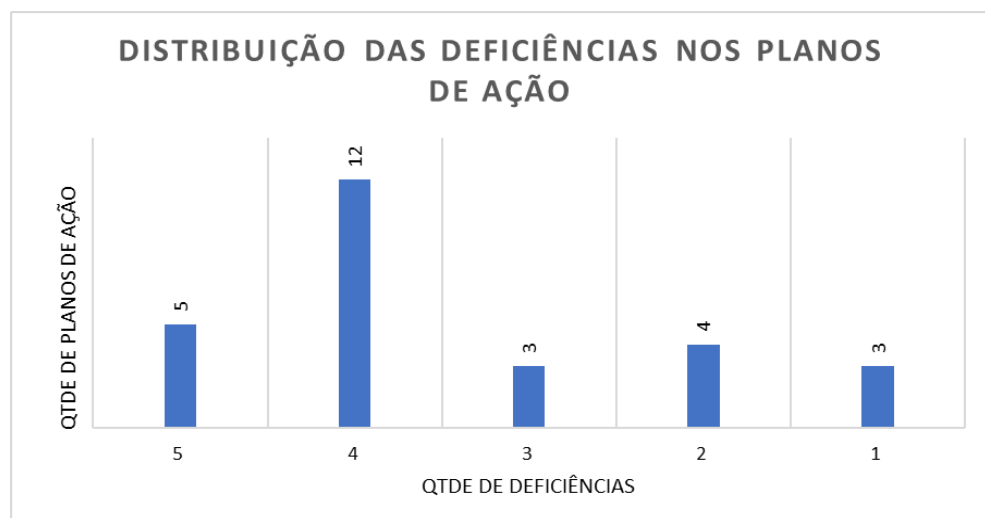
Gráfico 3 – Elementos nos quais foram identificadas deficiências nas informações constantes dos planos de ação apresentados pelos Estados e pelo Distrito Federal



Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponibilizadas na Plataforma Transferegov e constantes dos planos de ação consolidados na peça 151 e da “Tabela Planos de ação Transferegov - 21.08.2023 – Formatada” anexa a essa peça como “item não digitalizável”

145. Essas evidências corroboram as conclusões mencionadas, demonstrando que todos os planos de ação apresentados pelos Estados possuem ao menos uma deficiência relevante. E quando todas essas deficiências são analisadas em conjunto, tem-se o cenário apresentado no Gráfico 4:

Gráfico 4 – Relação entre quantidade de planos de ação com a quantidade de deficiências observadas nas informações apresentadas pelos Estados e pelo Distrito Federal



Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponibilizadas na Plataforma Transferegov e constantes dos planos de ação consolidados na peça 151 e da “Tabela Planos de ação Transferegov - 21.08.2023 – Formatada” anexa a essa peça como “item não digitalizável”

146. Do Gráfico 4, constata-se que, aproximadamente, 18% dos planos de ação possuem todas as cinco deficiências relacionadas; 44% possuem quatro deficiências; 11% possuem três deficiências; 15% possuem duas deficiências; e 11% possuem uma deficiência. Conforme exposto, nenhum plano de ação é totalmente adequado, o que denota a relevância do presente achado, considerando o alto valor dos recursos transferidos pela União.

147. Considera-se como causa da situação encontrada a ocorrência de inversão das etapas da política pública. Conforme verificado, a Lei 14.172/2021, em seu art. 1º, determinou a transferência dos recursos aos Estados e ao Distrito Federal, sem condicioná-la à existência de requisitos mínimos nos planos de ação. Desta feita, constata-se que os entes federados já tinham certeza do recebimento dos recursos antes mesmo da elaboração de seus planos de ação, o que pode contribuir para que essa etapa de elaboração (e, por consequência, do planejamento da política pública) perdesse importância e se tornasse mera formalidade.

148. Verifica-se, ademais, que a inadequação dos planos de ação acarreta efeitos nocivos para a implementação da política pública. Dentre eles, destaca-se: i) falhas no planejamento das atividades a serem realizadas, em razão da apresentação dos referidos planos sem os devidos aprofundamento e fundamentação das medidas que se pretende adotar, o que pode comprometer a execução do programa e a distribuição equitativa dos recursos no âmbito de cada ente federado; ii) riscos ao desempenho dos entes nacionais no atingimento da política pública, inclusive em razão da não observância das prioridades legais estabelecidas pelo art. 2º, § 1º, da Lei 14.172/2021; e iii) deficiências e falta de transparência, por não se ter elementos suficientes que justifiquem a aplicação dos recursos e permitam seu adequado monitoramento.

149. Diante do exposto, entende-se oportuno determinar ao MEC e ao FNDE, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que, ao analisar os termos da reapetuação apresentados pelos entes subnacionais (art. 6º-A, parágrafo único, da Lei 14.172/2021), avaliem se as informações constantes de seus planos de ação são suficientes para justificar a aplicação dos recursos recebidos e se denotam a existência de planejamento adequado das ações de implementação da ação governamental, verificando, em especial, se os referidos planos de ação contêm: i) diagnóstico e objetivos específicos da realidade de cada ente subnacional; ii) metas detalhadas e mensuráveis, que indiquem os bens e serviços a serem contratados, e o quantitativo de alunos, professores e/ou escolas beneficiados; e iii) ações voltadas ao atendimento dos beneficiários priorizados pelo art. 2º, § 1º, da Lei 14.172/2021, em atenção ao disposto no art. 7º, § 2º, do Decreto 11.531/2023, no Referencial para a Avaliação de Governança em Políticas Públicas e no Referencial de Controle em Políticas Públicas, ambos do Tribunal de Contas da União.

150. A proposta de determinação acima deixa de estabelecer prazo para cumprimento, nos termos da previsão contida no art. 6º, § 1º, da Resolução TCU 315/2020, pelo fato de não haver prazo especificado na Lei de Conectividade para que os entes subnacionais solicitem a reapetuação e tampouco prazo para que o MEC e o FNDE efetuem a análise dos termos de reapetuação a serem apresentados pelos entes subnacionais, conforme se observa na redação do art. 6º-A, parágrafo único, da Lei 14.172/2021.

151. Em atenção ao disposto no art. 6º, § 2º, da Resolução TCU 315/2020, entende-se que a proposta de determinação acima poderá ser monitorada na próxima etapa do presente acompanhamento.

152. Ademais, entende-se pertinente recomendar ao MEC e ao FNDE, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que orientem a elaboração dos planos de ação pelos Estados e pelo Distrito Federal para aplicação dos recursos recebidos no âmbito da Lei 14.172/2021, quanto às formalidades e aos requisitos mínimos desses documentos, de forma a induzir que sejam adequadamente elaborados e induzam ao

planejamento da implementação da ação governamental, bem como contenham informações suficientes para possibilitar posterior monitoramento e avaliação de efetividade, eficiência e eficácia desta.

153. Além disso, propõe-se, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência aos Estados e ao Distrito Federal de que as deficiências dos planos de ação – notadamente, a indicação de objetivos e justificativa genéricos, a insuficiência e/ou inexistência de detalhamento das metas e de qualificação dos beneficiários, e a ausência de menção às prioridades estabelecidas pela Lei 14.172/2021 –, afrontam o art. 2º, § 1º, da Lei 14.172/2021, bem como estão em dissonância com o orientado pelos subitens 3.2.1 do Referencial para a Avaliação de Governança em Políticas Públicas de 2014 e 2.6 e 2.7 do Referencial de Controle em Políticas Públicas de 2020, ambos do Tribunal de Contas da União.

154. A implementação das referidas propostas terá como benefício o aprimoramento no planejamento e no direcionamento da implementação da ação governamental, aumentando-se as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos. Destaca-se que possibilitará, ainda, a tomada de decisões com base em evidências e de forma mais transparente.

155. Por fim, também são benefícios das propostas de encaminhamento ora apresentadas a melhoria de desempenho e o incremento da qualidade do gasto público, a maior eficiência na gestão e no planejamento da política pública e a promoção da distribuição equitativa dos recursos pelos entes beneficiados.

156. Deste modo, é essencial que o MEC e o FNDE atuem no sentido de realizar avaliação criteriosa dos planos de ação repactuados, atentando-se para os aspectos mencionados acima, bem como que orientem os Estados e o Distrito Federal acerca dos requisitos mínimos desses documentos. E é igualmente fundamental que os entes subnacionais sejam cientificados das deficiências existentes nos planos de ação, a fim de se incentivar a correção tempestiva dessas deficiências e induzir ao planejamento adequado da política pública.

5. REGULAMENTAÇÃO DA OPERACIONALIZAÇÃO DA LEI DA CONECTIVIDADE

157. O objetivo deste capítulo é apresentar o resultado dos procedimentos realizados a fim de se verificar se o FNDE editou a regulamentação da operacionalização da Lei da Conectividade, de modo a responder à questão 3 do trabalho. As análises resultaram no achado descrito no Tópico 5.1.

5.1. Achado 3: ausência de regulamentação pelo FNDE relativa às prestações de contas dos recursos recebidos pelos Estados e pelo Distrito Federal

158. Foi verificado que o FNDE ainda não cumpriu a determinação legal para edição da regulamentação da operacionalização da Lei da Conectividade, podendo haver prejuízo à implementação da ação governamental, diante da ausência de regramento da matéria.

159. Conforme já mencionado, o arcabouço normativo que rege a matéria da conectividade sob análise deixou de apontar responsabilidades dos órgãos federais gestores e formuladores das políticas educacionais, repassando aos Estados e ao Distrito Federal incumbências que, em princípio, poderiam ser, no mínimo, orientadas pelo MEC e pelo FNDE, tendo em vista que os recursos repassados aos entes subnacionais são federais.

160. Acerca do regramento legal da matéria, o art. 9º do Decreto 10.952/2022, no Capítulo V – que trata especificamente da prestação de contas –, estabelece que ‘os Estados e o Distrito Federal deverão prestar contas, na Plataforma + Brasil, dos recursos recebidos da União, **observada a regulamentação editada pelo FNDE**’.

161. Contudo, apesar de os recursos já estarem sendo executados pelos entes subnacionais e haver determinação expressa para que a autarquia regulamente a matéria, em consulta ao sítio eletrônico do FNDE, verificou-se que o referido mandamento legal constante do Decreto 10.952/2022 ainda não foi atendido, pois a norma não havia sido publicada.

162. Diante da ausência do normativo no sítio eletrônico do FNDE, por meio do Ofício 780/2023-TCU/AudEducação, de 16/6/2023, questionou-se a autarquia acerca da regulamentação da matéria e sobre a forma como se daria a prestação de contas dos recursos repassados aos entes subnacionais, solicitando que informasse o que seria avaliado, no que se refere aos aspectos financeiros e ao cumprimento do objeto (peça 10, p. 1, itens '3-c' e '3-d').

163. Da resposta recebida do FNDE por meio do Ofício In 3608584/2023/CGPES (peça 57, p. 3-4, itens 5-10), verifica-se que a autarquia esperava pela alteração da Lei 14.172/2021 para concretizar a regulamentação da matéria, tendo em vista que a mudança prevista na Lei impactaria 'substancialmente a Resolução referente à prestação de contas e à devolução de recursos' (peça 57, p. 4, item 10).

164. No que tange aos objetos de avaliação na análise das prestações de contas apresentadas pelos Estados e pelo Distrito Federal, a autarquia informou que serão exigidos documentos comprobatórios do cumprimento do objeto pactuado, em consonância ao plano de ação aprovado, conforme transcrito a seguir (peça 57, p. 4, item 11):

'11. Em relação aos itens 'd' e 'e', elucidamos que os Estados e o Distrito Federal deverão prestar contas dos recursos recebidos no âmbito da Lei nº 14.172/2021, ao fim do prazo estabelecido na Lei 14.351, diretamente na aba "Relatórios de Execução" do módulo Fundo a Fundo, por meio do envio do Relatório de Gestão Final, conforme modelo constante no anexo do Decreto 10.952, de 27 de janeiro de 2022, além dos documentos comprobatórios do cumprimento do objeto pactuado, em consonância ao plano de ação aprovado. Ressaltamos que os documentos apresentados no referido módulo serão analisados tecnicamente e financeiramente pelo MEC e pelo FNDE. (destaques inseridos)

165. Por meio do Ofício In 3605155/2023/CGAPC, a Coordenação-Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas do FNDE informou que a proposta de resolução para tratar da matéria indicava que as prestações de contas pelos entes subnacionais deveriam ocorrer em até 90 dias após a fim do prazo de execução, conforme transcrito a seguir (peça 57, p.7, item 3):

'3. Conforme a proposta de resolução, os estados e o Distrito Federal devem prestar contas dos recursos na plataforma Transferegov.br (anterior Plataforma Mais Brasil), como determinou o art. 9º do Decreto nº 10.952, de 27 de janeiro de 2022, em até noventa dias após o fim do prazo de execução. A proposta também dispõe que a análise financeira levará em consideração as movimentações bancárias e outras informações que permitam a verificação da conformidade financeira da execução. A expectativa é que a comprovação financeira seja realizada de acordo com os regramentos da referida plataforma.' (destaques inseridos)

166. A atualização normativa que o FNDE aguardava para concluir a regulamentação da matéria foi concretizada com a edição da Lei 14.640/2023, em 31/7/2023, que promoveu alterações na Lei 14.172/2021.

167. Considerando o novo cenário, por meio do Ofício 1389/2023-TCU/AudEducação, de 22/8/2023, decidiu-se questionar novamente à autarquia se, após a atualização legislativa, a determinação contida no art. 9º do Decreto 10.952/2022 havia sido cumprida (peça 134, p. 1, item '3-a').

168. Da resposta recebida por meio do Ofício In 3713278/2023/CGPES, verifica-se que, mesmo após a atualização da Lei 14.172/2021 promovida pela Lei 14.640/2023, o FNDE não apresentou informações sobre a regulamentação da matéria, informando que o MEC estava realizando tratativas para editar um novo decreto com vistas a regulamentar as alterações normativas

e suprimir as lacunas legais existentes, 'em especial acerca das etapas de repactuação dos termos de compromisso e de prestação de contas dos recursos recebidos, oriundos da União' (peça 146, p. 3, item 3).

169. A situação constatada tem como causa a demora na atuação do FNDE devido à espera pela atualização dos normativos que regem a matéria, podendo, ainda, culminar na omissão da autarquia, caso a regulamentação não seja editada.

170. Além disso, pode-se vislumbrar como causa, novamente, a inversão das etapas da política pública, ao se determinar o repasse dos recursos para os Estados e para o Distrito Federal antes da normatização do regramento completo da matéria, especificamente, neste caso, no que se refere a dispositivos atinentes às prestações de contas.

171. A partir da resposta do FNDE (peça 57, p. 4, item 10), não é possível concluir que, na regulamentação da matéria, a autarquia tratará de outros aspectos importantes da política pública além de disposições sobre prestação de contas e devolução de recursos, como, por exemplo, orientações para: a) critérios de priorização para aplicação dos recursos; b) monitoramento das ações realizadas; e c) definições de obrigações futuras derivadas de criação de novas despesas correntes.

172. Embora a determinação para regulamentação a ser editada pelo FNDE trate, a princípio, do regramento para as prestações de contas, como já mencionado, entende-se importante que os gestores educacionais federais, na condição de formuladores das políticas públicas, orientem e tracem diretrizes, na medida do possível, para os demais aspectos relevantes que induzam a uma boa implementação da ação governamental.

173. A ausência da regulamentação do regramento para as prestações de contas – e dos demais pontos primordiais para a execução da política pública – tem como consequência o prejuízo à ação governamental, ante a ausência de regras e diretrizes para implementação da Lei 14.172/2021.

174. Além disso, a ausência de regramento pode resultar na atuação díspar na aplicação de recursos pelos entes subnacionais, diante da falta de orientação dos gestores federais para a boa gestão dos recursos.

175. Não obstante, esses outros aspectos não relacionados às prestações de contas foram tratados no Achado 3.1, com a respectiva sugestão de proposta de encaminhamento.

176. Ainda que se entenda como relevante o estabelecimento de orientações pelos gestores federais sobre os pontos cruciais já mencionados, o art. 9º do Decreto 10.952/2022, ao dispor sobre a obrigatoriedade de regulamentação pelo FNDE, teve-se a determinar a atuação da autarquia para edição de normas acerca das prestações de contas a serem apresentadas pelos Estados e pelo Distrito Federal.

177. Dessa forma, tem-se como cogente a atuação do FNDE para regulamentar, no mínimo, as referidas prestações de contas. Quanto a esse ponto, deve-se destacar que, além da análise financeira a ser realizada sobre as contas a serem prestadas pelos Estados e pelo Distrito Federal, é imprescindível que a autarquia, na análise do cumprimento do objeto, verifique o atendimento prioritário dos beneficiários elencados no art. 2º, § 1º, e no art. 3º, inciso I, ambos da Lei 14.172/2021, bem como averigue o atendimento à equidade na universalização do ensino, conforme previsto no art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022, consideradas as necessidades dos Municípios, em observância ao art. 6º-A da Lei 14.172/2021.

178. Deve-se destacar que, diante da redação dos normativos já mencionada – que deixou a cargo dos Estados e do Distrito Federal as responsabilidades sobre o estabelecimento de critérios para aplicação dos recursos, bem como a faculdade para instauração de instância de monitoramento da gestão dos valores repassados pelo FNDE –, será na etapa de análise das

prestações de contas apresentadas pelos entes subnacionais que a autarquia poderá realizar a avaliação dos resultados obtidos com a implementação da Lei 14.172/2021.

179. *Assim, o regramento para apresentação das prestações de contas a ser editado pelo FNDE e as respectivas análises a serem realizadas sobre a documentação que será enviada pelos entes subnacionais devem ser feitos de forma criteriosa, pois, a princípio, a partir da redação legislativa vigente, esta é a única etapa processual prevista para avaliação, pelos gestores federais, dos resultados advindos da aplicação dos recursos repassados aos Estados e ao Distrito Federal.*

180. *Diante do exposto, no relatório preliminar, entendeu-se oportuno determinar ao FNDE, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias, edite a regulamentação da Lei 14.172/2021 e do Decreto 10.952/2022, em observância ao disposto no art. 9º do referido Decreto, a fim de estabelecer o regramento para prestação de contas dos recursos repassados aos Estados e ao Distrito Federal, considerando a necessidade de apresentação de dados pelos entes subnacionais que sejam capazes de: i) avaliar o atendimento prioritário aos beneficiários elencados no art. 2º, § 1º, e no art. 3º, inciso I, ambos da Lei 14.172/2021; e ii) verificar o atendimento à equidade na universalização do ensino, conforme previsto no art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022, consideradas as necessidades dos Municípios, em observância ao art. 6º-A da Lei 14.172/2021.*

181. *A proposta em questão não se enquadrava no disposto no art. 7º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, pois, no presente caso, a observância do normativo vigente não tinha finalidade meramente pedagógica, mas, sim, visava a evitar a ocorrência de irregularidade que consistiria na aplicação dos recursos sem a devida apresentação da prestação de contas, ante a ausência de normatização da matéria pelo FNDE.*

182. *A partir da determinação para edição da regulamentação da Lei 14.172/2021 e do Decreto 10.952/2022 pelo FNDE, consoante a proposta de encaminhamento, reforçava-se a necessidade de a autarquia normatizar o tema das prestações de contas, em cumprimento ao disposto no art. 9º do referido Decreto, e de divulgar diretrizes e orientações para a boa gestão dos recursos pelos entes subnacionais, contribuindo para o alcance dos melhores resultados na execução da ação governamental.*

183. *Diante do exposto, concluiu-se, naquela oportunidade, que a ausência de regulamentação relativa às prestações de contas dos recursos recebidos pelos Estados e pelo Distrito Federal poderia prejudicar a execução da ação governamental, ante a ausência de regras e diretrizes para orientar a aplicação dos recursos repassados no âmbito da Lei 14.172/2021. Dessa forma, caberia ao FNDE cumprir o dispositivo legal que determina a regulamentação da matéria pela Autarquia, normatizando as regras para cumprimento dessa atividade pelos entes subnacionais e colaborando para a boa gestão dos recursos.*

5.2. Análise dos comentários dos gestores relativamente ao Achado 3

184. *A proposta de encaminhamento citada na seção anterior foi encaminhada para comentários dos gestores e do FNDE, por meio do Ofício 1810/2023-TCU/AudEducação (peça 155), expedido em 1º/11/2023, do qual a autarquia tomou ciência na mesma data.*

185. *Tal medida se justifica em razão da Resolução TCU 315/2020, que estabelece a necessidade de se oportunizar aos destinatários das deliberações que apresentem comentários sobre as propostas de determinação e recomendação com vistas à construção participativa das deliberações (art. 14), momento em que os gestores podem se manifestar sobre as consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.*

186. *Os comentários dos gestores do FNDE a todas as propostas de encaminhamento constantes do relatório preliminar foram apresentados às peças 166-169. Especificamente quanto ao*

Achado 3, sua análise levou à alteração da proposta de encaminhamento de item 182, motivo pelo qual será tratada no âmbito do presente capítulo. Registra-se que todos os comentários referentes aos demais capítulos do trabalho também foram analisados, mas, por não terem gerado alterações nas respectivas propostas de encaminhamento, constam do Apêndice C deste relatório.

187. A alteração na proposta de encaminhamento se deve ao fato de que, ao se manifestar sobre a determinação sugerida, o FNDE noticiou a edição da regulamentação que era objeto dessa proposta, conforme se extrai do Ofício In 3833490/2023/COPEs (peça 166, p. 2):

*'(...) Outrossim, em atendimento aos itens 247.2, informamos que foi publicada a **Resolução nº 23, de 25 de outubro de 2023** (SEI 3833458) que dispõe sobre a repactuação dos planos de ação dos estados e do Distrito federal para garantia de acesso à internet, com fins educacionais, no âmbito da Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021, com o objetivo de estabelecer procedimentos acerca da prestação de contas, e possibilitar a repactuação dos planos de ação no módulo Fundo a Fundo, da Plataforma TransfereGov, em até 90 (noventa) dias, após a publicação da referida Resolução (...)' (destaques inseridos)*

188. A Resolução FNDE 23/2023 foi apresentada pela autarquia na peça 169 e dispõe a respeito da prestação de contas a serem encaminhadas ao FNDE em seus arts. 6º a 10, a seguir transcritos:

*'Art. 6º Os estados e o Distrito Federal **deverão prestar contas dos recursos recebidos por meio da Plataforma TransfereGov, até 31 de março de 2027***

§ 1º Os saldos financeiros existentes na conta específica, inclusive os Rendimentos de Aplicação Financeira - RAF não utilizados no âmbito da repactuação aprovada, deverão ser restituídos por meio de Guia de Recolhimento da União - GRU, até a data limite para envio da prestação de contas.

§ 2º A não apresentação da prestação de contas ensejará notificação do responsável para que promova sua regularização ou a devolução dos recursos recebidos, com a devida atualização monetária e juros de mora, na forma da lei, sob pena de aplicação das sanções cabíveis, sem prejuízo de eventual tomada de contas especial.

*Art. 7º **Ao MEC compete realizar a análise técnica da prestação de contas, conforme as informações prestadas pelos estados e pelo Distrito Federal no Relatório de Gestão Final.***

*Art. 8º **Ao FNDE compete realizar a análise financeira e conclusiva da prestação de contas, conforme: I - as informações prestadas pelos estados e pelo Distrito Federal no Relatório de Gestão Final; II - as movimentações bancárias realizadas; e III - o resultado da análise técnica realizada pelo MEC.***

Parágrafo único. A análise de que trata o caput poderá resultar em:

I - aprovação: quando todas as despesas estiverem devidamente comprovadas no módulo de prestação de contas do Sistema BB Gestão Ágil e o resultado da análise técnica for pela aprovação;

II - aprovação com ressalva: quando todas as despesas estiverem devidamente comprovadas no módulo de prestação de contas do Sistema BB Gestão Ágil e o resultado da análise técnica for pela aprovação, mas sejam identificadas uma ou mais ocorrências de irregularidades que não tenham ocasionado prejuízo financeiro;

III - aprovação parcial: quando parte das despesas não for comprovada no módulo de prestação de contas do Sistema BB Gestão Ágil ou quando o resultado da análise técnica for pela obrigação de devolução de recursos na proporção da parcela da meta não atingida;

IV - aprovação parcial com ressalva: quando parte das despesas não for comprovada no módulo de prestação de contas do Sistema BB Gestão Ágil ou quando o resultado da análise técnica for pela obrigação de devolução de recursos na proporção da parcela da meta não atingida e forem identificadas uma ou mais ocorrências de irregularidades que não tenham ocasionado prejuízo financeiro; e

V - não aprovação: quando não houver no módulo de prestação de contas do Sistema BB Gestão Ágil qualquer comprovação das despesas realizadas ou quando, mesmo havendo a comprovação dessas despesas, o resultado da análise técnica seja pela devolução total dos valores repassados.

Art. 9º Aos estados e ao Distrito Federal compete:

I - enviar por meio do módulo Fundo a Fundo da plataforma TransfereGov o Relatório de Gestão Final, conforme Anexo I do Decreto nº 10.952, de 27 de janeiro de 2022, demonstrando o cumprimento do objeto, o alcance das metas e a adequação das ações ao objeto pactuado, em consonância com a última versão do plano de ação aprovado;

II - realizar o preenchimento das informações no Sistema BB Gestão Ágil, por meio da categorização e classificação de todas as movimentações financeiras realizadas na conta da Lei nº 14.172, de 2021, e da Lei nº 14.640, de 31 de julho de 2023.

III - permitir o livre acesso aos órgãos de controle interno e externo e à Auditoria Interna do FNDE a todos os atos administrativos e aos registros dos fatos relacionados direta ou indiretamente com o objeto pactuado; e

IV - prestar esclarecimentos sobre a execução física e financeira, sempre que solicitado pelo FNDE, pelas secretarias do MEC, pelos órgãos de controle interno e externo, pelo Ministério Público ou por órgão ou entidade com delegação para esse fim.

Art. 10. As informações prestadas pelos estados e pelo Distrito Federal em seus respectivos Relatórios de Execução são meramente declaratórias, não eximindo de eventuais fiscalizações dos órgãos de controle, nos termos do art. 71, inciso VI, da Constituição.’ (destaques inseridos)

189. A análise dos artigos transcritos acima denota que a regulamentação editada pelo FNDE atende à proposta de determinação prevista originalmente neste capítulo. Com efeito, conforme se extrai da seção anterior, propôs-se determinar ao FNDE a edição de regulamentação acerca da prestação de contas dos recursos recebidos pelos Estados, a qual deve ser suficiente para que se possa: i) avaliar o atendimento prioritário aos beneficiários elencados no art. 2º, § 1º, e no art. 3º, inciso I, ambos da Lei 14.172/2021; e ii) verificar o atendimento à equidade na universalização do ensino, conforme previsto no art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022, consideradas as necessidades dos Municípios, em observância ao art. 6º-A da Lei 14.172/2021.

190. Nesse contexto, do art. 9º, inciso I, da Resolução FNDE 23/2023, depreende-se que a aprovação das contas prestadas pelos Estados e pelo Distrito Federal pressupõe que estes comprovem que as ações adotadas são adequadas ao plano de ação repactuado, devendo os referidos entes demonstrar o cumprimento de seu objeto e metas. Em outros termos, somente deve haver a aprovação das contas se os entes subnacionais efetivamente cumprirem as disposições acordadas nos respectivos planos de ação.

191. Por sua vez, conforme se abordará com detalhes no Apêndice C, constata-se que o MEC adotou medidas para assegurar que os novos planos de ação observem os beneficiários prioritários da Lei 14.172/2021, notadamente a elaboração de guia para a repactuação e a criação de formulários padronizados que exigem que os Estados e o Distrito Federal identifiquem a quantidade de escolas prioritárias beneficiadas por suas ações. No mesmo sentido, o art. 3º, parágrafo único, da Resolução FNDE 23/2023, prevê que ‘caso o plano de ação preveja a prestação de apoio técnico ou financeiro aos municípios, deverá ser indicado o escopo, o objetivo e os estabelecimentos de ensino a serem contemplados’, o que constitui um mecanismo relevante para assegurar que as necessidades dos municípios sejam atendidas de forma equitativa, caso recebam repasses, já que induz ao planejamento da política pública (peça 169, p. 1).

192. Assim, entende-se que, se a observância desse dispositivo, dos formulários e do guia de repactuação forem exigidos pelo MEC e pelo FNDE na análise dos novos planos de ação, existe uma tendência de que estes contemplem as prioridades da Lei 14.172/2021 e atendam de forma equitativa eventuais municípios beneficiados. Nesse contexto, como a análise da prestação de contas exigirá a demonstração de observância dos planos de ação, conclui-se que os arts. 6º a 10 da Resolução FNDE 23/2023 atendem à determinação sugerida no item 182.

193. *Em razão disso, entende-se que tal determinação já foi cumprida pelo FNDE, sendo possível excluí-la das propostas de encaminhamento.*

194. *De outra sorte, a análise detalhada da Resolução FNDE 23/2023 denota que há possibilidade de aprimorar o procedimento de prestação de contas para torná-lo mais eficiente e efetivo. Especificamente, verifica-se que, conforme o art. 6º da referida resolução, a prestação de contas somente ocorrerá em 2027, após a aplicação total dos recursos pelos Estados e pelo Distrito Federal.*

195. *Por outro lado, a mesma resolução, em seu art. 5º, § 2º, estabelece que o MEC deverá efetuar o monitoramento da execução dos planos de ação, o que sugere a intenção de acompanhar o dispêndio dos valores e o cumprimento desses planos de forma mais próxima e concomitantemente a sua execução financeira (peça 169, p. 1).*

196. *Em tal cenário, constata-se que seria pertinente que, em vez de os Estados e o Distrito Federal prestarem contas da aplicação de todo o valor recebido apenas em 2027, houvesse a possibilidade de prestações de contas parciais. Isso porque tal procedimento traria mais subsídios para o monitoramento previsto no art. 5º, § 2º (ou mesmo poderia ocorrer conjuntamente a ele), e permitiria uma correção tempestiva de eventuais impropriedades e irregularidades.*

197. *Com efeito, observa-se que a prestação de contas ao final do prazo para aplicação dos recursos possui um risco relevante: o de que, em função do transcurso de um lapso de tempo considerável, perca-se a possibilidade de corrigir irregularidades que possam prejudicar o atingimento do objetivo da ação governamental, bem como haja dificuldades para obter eventuais ressarcimentos. Em sentido oposto, a possibilidade de uma prestação de contas parcial permitiria a correção dessas irregularidades, aumentando a probabilidade de que a política pública da Lei 14.172/2021 seja efetiva e alinhada com as demais políticas de acesso à conectividade.*

198. *Ante ao exposto, considerando a edição da Resolução FNDE 23/2023, propõe-se recomendar ao MEC e ao FNDE, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, ante a necessidade de acompanhamento mais tempestivo da execução dos recursos pelos entes subnacionais, que avaliem a conveniência e a oportunidade de exigir prestações de contas parciais dos recursos recebidos pelos Estados e pelo Distrito Federal no âmbito da Lei 14.172/2021, as quais sejam igualmente aptas a: i) avaliar o atendimento prioritário aos beneficiários elencados no art. 2º, § 1º, e no art. 3º, inciso I, ambos da Lei 14.172/2021; e ii) verificar o atendimento à equidade na universalização do ensino, conforme previsto no art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022, consideradas as necessidades dos municípios, em observância ao art. 6º-A da Lei 14.172/2021.*

199. *A partir dessa recomendação, entende-se que será possível aprimorar o procedimento de prestações de contas previsto na Resolução FNDE 23/2023, a fim de torná-las mais tempestivas, eficientes e efetivas. Outrossim, por via transversa, tal proposta contribuirá para uma maior efetividade e eficácia da própria política pública instituída pela Lei da Conectividade.*

200. *Desta forma, verifica-se que a determinação anteriormente proposta pode ser considerada cumprida, uma vez que houve a edição da Resolução FNDE 23/2023, com previsão expressa acerca da prestação de contas. De outra sorte, constatou-se a possibilidade de aprimoramento dessa regulamentação, com a possibilidade de se acompanhar a execução da ação governamental por meio de prestações de contas parciais.*

6. DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS para priorização do atendimento dos beneficiários DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

201. O objetivo deste capítulo é apresentar o resultado dos procedimentos realizados a fim de verificar se os critérios definidos pelos Estados e pelo Distrito Federal (art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022) para aplicação dos recursos e para distribuição dos valores aos Municípios estão embasados em elementos técnicos e objetivos e que contribuam para a equidade na universalização do ensino, conforme previsto no art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022, de modo a responder à questão 4 do trabalho. As análises resultaram no achado descrito no Tópico 6.1.

6.1. Achado 4: entes subnacionais destinatários dos recursos federais não apresentaram critérios para priorização do atendimento aos beneficiários contemplados pela ação governamental nem plano de continuidade da política de conectividade

202. Não foram apresentados pelos Estados e pelo Distrito Federal os critérios utilizados para aplicação dos recursos ou para distribuição aos Municípios, a despeito do que dispôs o art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022, podendo haver prejuízo à gestão transparente dos recursos e à equidade na universalização do ensino prevista no normativo.

203. O art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022 incumbiu aos Estados e ao Distrito Federal a aplicação e a distribuição dos recursos às suas redes, bem como o estabelecimento de critérios de distribuição dos recursos aos Municípios, buscando a transparência na gestão e a equidade no atendimento dos beneficiários, conforme transcrito a seguir:

‘Art. 1º A União realizará a transferência automática dos recursos de que trata a Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021, em parcela única, por meio da Plataforma +Brasil, instituída pelo Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019, no valor de R\$ 3.501.597.083,20 (três bilhões quinhentos e um milhões quinhentos e noventa e sete mil oitenta e três reais e vinte centavos), a título de apoio financeiro, aos Estados e ao Distrito Federal, para a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica, em razão da calamidade pública decorrente da pandemia da covid-19.

Parágrafo único. **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.**’ (destaques inseridos)

204. Nota-se que a legislação deixou a cargo dos Estados e do Distrito Federal a definição dos critérios para aplicação dos recursos e a distribuição aos Municípios. Contudo, a utilização dos valores recebidos pelos entes subnacionais deve ter como orientação a busca pela equidade na universalização do ensino e a observância às necessidades municipais, aspecto este reforçado com a redação do art. 6º-A da Lei 14.172/2021, incluído pela Lei 14.640/2023.

205. Assim, entendeu-se pertinente buscar junto aos Estados e ao Distrito Federal informações sobre os critérios utilizados pelos entes para aplicação dos recursos, bem como as publicações desses parâmetros e dos beneficiários da ação governamental em meios de comunicação oficiais. As diligências foram amparadas na instrução constante da peça 24 e realizadas por meio dos ofícios constantes das peças 29, 31 a 56 e 125 (reiteração da diligência emitida para o Estado do Rio de Janeiro).

206. Das 27 unidades da federação, 20 apresentaram respostas aos questionamentos formulados: Espírito Santo (peças 63 a 67), Sergipe (peça 69), Acre (peças 74 a 80), Paraná (peças 81 a 83), Goiás (peças 84 e 85), Mato Grosso (peça 123), Pernambuco (peças 91 e 92), Bahia (peças 96 a 99), Santa Catarina (peça 100), Paraíba (peça 106), Tocantins (peças 115 a 119), Rio Grande do Sul (peça 124), Piauí (peça 126), Mato Grosso do Sul (peças 127 a 133), Ceará (peça 136), Maranhão

(peça 138), Roraima (peça 140), Amazonas (peças 143 e 144), Rio Grande do Norte (peça 147) e São Paulo (peças 149 e 150).

207. Dos estados que apresentaram informações sobre a aplicação dos recursos, verifica-se que não houve a exposição dos critérios utilizados para priorização do atendimento aos beneficiários contemplados com a aplicação dos valores e/ou repasse/doação dos itens adquiridos, tendo sido apontado como referência, em alguns casos, as prioridades elencadas no art. 2º, § 1º, e no art. 3º, inciso I, ambos da Lei 14.172/2021.

208. A Lei 14.172/2021 priorizou o atendimento de alunos pertencentes a grupos considerados de maior vulnerabilidade social, conforme a redação do art. 2º, § 1º, da referida Lei, já atualizada pela Lei 14.640/2023 e transcrita a seguir:

‘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 estabelecimentos de ensino, 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. (Redação dada pela Lei nº 14.640, de 2023)

§ 1º Serão prioritariamente atendidos pelas ações de que trata o caput deste artigo os estabelecimentos de ensino com alunos pertencentes a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e os localizados nas comunidades indígenas e quilombolas.’ (destaques inseridos)

209. Ao dispor sobre as finalidades dos recursos repassados no âmbito da Lei 14.172/2021, o art. 3º, inciso I, do normativo estabeleceu ordem de priorização de beneficiários de eventual contratação de soluções de conectividade móvel para a realização de atividades não presenciais, conforme transcrito a seguir:

‘Art. 3º Os recursos de que trata o art. 2º desta Lei deverão atender às seguintes finalidades: (Redação dada pela Lei nº 14.640, de 2023)

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;’ (destaques inseridos)

210. Partindo do pressuposto de que os recursos recebidos pelos Estados e pelo Distrito Federal não seriam suficientes para atendimento da totalidade dos beneficiários mencionados na Lei 14.172/2021, caberia a esses entes a definição dos critérios para priorização do atendimento aos beneficiários da ação governamental.

211. Assim, a existência de grupos preferenciais para atendimento com recursos da Lei 14.172/2021 não exclui a necessidade de definição de critérios para priorização de atendimento a determinados beneficiários contemplados pela política pública.

212. Isso fica claro no ‘Modelo de Relatório de Gestão Final’, constante do Anexo ao Decreto 10.952/2022, a ser apresentado pelos entes recebedores dos recursos. Esse documento, ao tratar da aplicação dos recursos pelos Estados ou pelo Distrito Federal, solicita a indicação dos critérios utilizados para priorização do atendimento, se houver (item 3), bem como a justificativa para estabelecimento desses critérios (item 3.2).

213. No caso de colaboração entre Estados, Municípios e Distrito Federal, no ‘Modelo de Relatório de Gestão Final’, são solicitados os critérios utilizados para priorização dos beneficiários apoiados pela ação governamental (item 4.1).

214. Contudo, dos entes que responderam à diligência e que já haviam aplicado parte dos recursos recebidos, nenhum apresentou os critérios estabelecidos para priorização do atendimento dos referidos beneficiários.

215. Além disso, nas respostas apresentadas, não houve a indicação da publicação dos beneficiários da ação governamental em meios de comunicação oficiais.

216. Como exemplo, pode-se citar a resposta apresentada pelo Estado do Espírito Santo, na qual há indicação da quantidade de alunos atendidos nas peças 65 e 66, mas não foram enviadas cópias das publicações dos beneficiários da ação em meios de comunicação oficiais (peça 64, p. 3).

217. Já o Estado de Goiás informou que a publicação oficial dos beneficiários ainda não havia sido realizada, mas que seria feita 'respeitando a LGPD, o direito à privacidade dos alunos e professores, bem como demais normas aplicáveis' (peça 84, p. 18).

218. O Estado do Mato Grosso apenas indicou matéria jornalística que tratou da distribuição de chromebooks e computadores a estudantes (peça 123, p. 5-34). O Estado de Roraima somente elencou 5 municípios contemplados com equipamentos adquiridos com recursos da Lei 14.172/2021 (peça 140, p. 2).

219. As demais respostas não indicaram a publicação dos beneficiários em meios de comunicação oficiais exigida pelo art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022.

220. Frise-se que, dos estados respondentes, não houve indicação de repasse de recursos monetários diretamente aos municípios. Essa situação já havia sido apontada nas informações apresentadas pelo FNDE por meio do Ofício In 3608584/2023/CGPES, oportunidade na qual foi destacado que 'não houve indicação de repasses para os Municípios nos planos de ação apresentados pelos Estados, os quais foram devidamente analisados e aprovados pelo MEC e pelo FNDE' (peça 57, p. 4, item 13).

221. Quanto a esse ponto, cabe destacar novamente a necessidade de observância às necessidades municipais reforçada pela inclusão do art. 6º-A na Lei 14.172/2021 e a busca pela equidade na universalização do ensino, disposta no art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022.

222. A situação constatada de ausência de estabelecimento de critérios para priorização do atendimento aos beneficiários da ação governamental pode ter como possível causa a falta de orientação a respeito da criação destes, o que poderia ser suprimido pelos gestores federais, ainda que não haja exigência legal nesse sentido.

223. Além disso, pode-se vislumbrar como causa, novamente, a inversão das etapas da política pública, ao se determinar o repasse dos recursos para os Estados e para o Distrito Federal antes do estabelecimento dos critérios a serem utilizados para priorização do atendimento aos beneficiários, possibilitando a aplicação dos recursos desde então.

224. Consequentemente, é possível que haja atendimento a beneficiários sem a devida priorização baseada em critérios estabelecidos para aplicação dos recursos e desconsiderando as necessidades municipais, o que prejudica a promoção da equidade na universalização do ensino.

225. Quanto à ausência de publicação da relação dos beneficiários da ação em meios de comunicação oficiais, tem-se como possível causa a falta de interesse dos entes recebedores dos recursos de divulgar a relação de pessoas atendidas e como consequência a falta de transparência, devido à dificuldade de verificação dos beneficiários da ação governamental.

226. Diante do exposto, propõe-se, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência aos Estados e ao Distrito Federal de que a ausência de critérios estabelecidos pelos entes subnacionais para a aplicação dos recursos que possibilitem verificar se os parâmetros fixados permitiram o atendimento prioritário dos beneficiários elencados nos normativos

e contribuíram para a equidade na universalização do ensino, considerando as demandas municipais, afronta o disposto no art. 2º, § 1º, no art. 3º, inciso I, e no art. 6º-A, todos da Lei 14.172/2021 e no art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022.

227. Consoante a proposta de encaminhamento acima, espera-se que seja reforçada a necessidade de os entes recebedores de recursos oriundos da Lei da Conectividade estabelecerem critérios objetivos e fundamentados para aplicação dos valores de acordo com as finalidades previstas nos normativos que regem a matéria.

228. Ainda, nas respostas às diligências realizadas aos Estados e ao Distrito Federal, verificou-se que alguns entes federativos não têm garantida a continuidade da política pública, enquanto outros esperam que o governo federal aporte novos recursos futuramente para manutenção dos serviços contratados com recursos da Lei 14.172/2021.

229. Porém, não há sinalização, até o momento, de eventual novo repasse de valores pelo governo federal aos entes subnacionais para continuidade da ação governamental capitaneada pela Lei 14.172/2021.

230. Mantida essa situação, a continuidade de serviços contratados com recursos dessa Lei, como, por exemplo, serviços de acesso à internet em banda larga e de conexão de espaços dos estabelecimentos públicos de ensino a uma rede sem fio (art. 3º, inciso 3º, da Lei 14.172/2021), que resultarão em novas despesas correntes, deverão ser custeadas com recursos estaduais, distritais, municipais ou recursos advindos de outros programas federais, a exemplo do Programa Dinheiro Direto na Escola – Educação Conectada e do Programa Internet Brasil (Lei 14.351/2022).

231. Nesse sentido foi a informação prestada pelo MEC por meio da Nota Técnica 37/2023/DAGE/SEB/SEB, ainda antes da atualização normativa que estendeu o prazo para aplicação dos recursos, conforme transcrito a seguir (peça 14, p. 3):

‘4.16. Conforme a vigência do § 3º da lei, os recursos devem ser aplicados até 31 de dezembro de 2023. Até o momento, não há previsão (ou normatização) das despesas correntes a serem pagas ao longo dos próximos exercícios. Dessa forma, **a responsabilidade pelas despesas futuras deve recair sobre os próprios entes, de acordo com seus respectivos planejamentos orçamentários e financeiros.**

4.17. Em respeito ao princípio da autonomia federativa, o Ministério da Educação (MEC) não deve interferir ou definir a responsabilização pelos atos de gestão dos estados. Ademais, cada ente possui particularidades e necessidades específicas que devem ser consideradas por eles próprios para a definição das despesas correntes. **Nesse sentido, caso a legislação não seja alterada, caberá exclusivamente aos entes a adoção de medidas de gestão das despesas com a conectividade das escolas e móvel, bem como a buscar alternativas de receitas para garantir o equilíbrio financeiro e o cumprimento das eventuais obrigações futuras.**’ (destaques inseridos)

232. Alguns estados mostraram ter ciência dessa condição e informaram a possibilidade de dispêndio de recursos estaduais para continuidade dos serviços contratados.

233. É o caso do Estado do Ceará, que afirmou que, ‘mesmo antes da Lei da Conectividade, já havia a normatização e a definição de que as despesas desta ação ocorreriam por conta de dotações consignadas no parlamento do Poder Executivo Estadual’ (peça 136, p. 9).

234. O Estado de São Paulo informou que os recursos da Lei 14.172/2021 foram aplicados em programas que já estavam em execução no âmbito do governo do estado. Assim, ‘as despesas decorrentes dos programas de caráter continuado já constam nas leis orçamentárias e, com o término dos recursos repassados pela Lei de Conectividade, tais despesas correntes serão continuadas com recursos próprios do Estado’ (peça 149, p. 7).

235. Pode-se mencionar o Estado do Espírito Santo que, segundo a resposta apresentada, garantiria a continuidade da ação governamental no caso de manutenção do repasse de recursos pelo

governo federal; caso contrário, as despesas futuras poderiam ser custeadas com recursos estaduais, desde que haja disponibilidade orçamentária e financeira (peça 64, p. 3).

236. Por outro lado, alguns estados afirmaram contar com novos aportes de recursos federais para continuidade dos serviços contratados.

237. O Estado do Paraná, por exemplo, informou que existe a possibilidade de que seja criada despesa corrente, 'por meio de novas transferências da União' (peça 83, p. 3).

238. O Estado do Mato Grosso mencionou que é 'significativa a necessidade de recebimento de recursos para a continuidade de política' (peça 123, p. 6).

239. O Estado de Goiás informou que a expectativa é que a 'política pública tenha continuidade por parte do governo federal e que ele possa fazer anualmente esse repasse para a continuidade desse importante projeto de fortalecimento da educação pública'. E que 'caso não haja novos repasses do governo federal, ficará a critério de cada ente a continuidade ou não do projeto, a partir de recursos próprios dentro do respectivo planejamento orçamentário' (peça 84, p. 18).

240. Já o Estado do Maranhão afirmou que não prevê a continuidade dos serviços contratados, informando que a solução tecnológica escolhida pela Secretaria Estadual de Educação prevê o acesso dos alunos e professores à internet por um período de 24 meses e essas despesas serão custeadas com os recursos advindos da Lei 14.172/2021, não estando prevista 'a continuidade dos serviços de acesso à internet para esse público após a finalização da aplicação dos recursos da Lei da Conectividade' (peça 138, p. 10).

241. Não há sentido em se contratar serviços de conectividade para benefício da comunidade escolar por tempo determinado, ignorando a continuidade da ação governamental. Apesar de os recursos repassados pela Lei 14.172/2021 possuírem caráter emergencial, diante do cenário da pandemia, os serviços de conectividade contratados devem contar com a continuidade da ação governamental.

242. Não obstante, a partir das respostas apresentadas pelos Estados, verifica-se que o custeio futuro da manutenção desses serviços não foi definido pela Lei 14.172/2021 e pelo Decreto 10.952/2022. O art. 2º da Lei 14.172/2021 e o art. 1º do Decreto 10.952/2022 estabeleceram o valor de R\$ 3.501.597.083,20 para garantia do acesso à internet, com fins educacionais, em decorrência da calamidade da covid-19. A Lei 14.640/2023, que alterou esse artigo, manteve a justificativa do recurso para atendimento no contexto da pandemia, indicando que não há projeção de continuidade da assistência da União. Tal ponto deve ser bem clarificado para todos os entes envolvidos na execução desses recursos.

243. A situação tem como possível causa a falta de orientação dos gestores federais sobre outros programas que podem atender os estados e municípios em relação a ações de conectividade nas escolas e como efeito a possível descontinuidade da ação governamental.

244. Diante do exposto, entende-se oportuno recomendar ao MEC e ao FNDE, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, após sopesarem a viabilidade, envidem esforços, se for o caso, no sentido de apoiar os entes subnacionais a buscarem a continuidade do serviço de conectividade prestado a partir dos recursos repassados por força da Lei 14.172/2021, utilizando-se de outros programas governamentais já existentes, a exemplo dos programas federais consubstanciados no Programa Dinheiro Direto na Escola – Educação Conectada e no Programa Internet Brasil (Lei 14.351/2022).

245. A partir da recomendação acima, consoante a proposta de encaminhamento, espera-se que haja o fortalecimento da conscientização da importância da continuidade da ação governamental, e que os entes subnacionais se preparem para essa realidade.

246. *Diante de todo o exposto, conclui-se que a ausência de critérios para atendimento preferencial aos favorecidos pela ação governamental pode ocasionar a aplicação dos valores sem a devida priorização e, juntamente com a ausência de divulgação da relação das pessoas atendidas, resulta na falta de transparência na gestão dos recursos. Além disso, a falta de continuidade da ação governamental consubstanciada em eventual interrupção de serviços de conectividade, acarretará prejuízos aos beneficiários da ação, diante da paralisação do fornecimento dos serviços.*

247. *Dessa forma, entende-se pertinente dar ciência aos Estados e ao Distrito Federal de que a ausência de critérios para aplicação dos recursos recebidos no âmbito da Lei 14.172/2021 afronta a legislação vigente. Além disso, entende-se desejável que os gestores federais orientem os entes subnacionais sobre a continuidade da ação governamental.*

7. CONCLUSÃO

248. *O presente acompanhamento decorreu de proposta de ação de controle externo formulada pela AudEducação no TC 007.064/2022-5, e autorizada pelo Min Relator Benjamin Zymler no TC 008.554/2023-4 (peça 4 dos referidos autos). Em síntese, nesta primeira etapa do trabalho, objetivou-se acompanhar as ações desenvolvidas para implementar a Lei 14.172/2021, a fim de verificar se atingem a finalidade de assegurar o acesso à internet, com fins educacionais, aos alunos e professores beneficiados.*

249. *Especialmente, focou-se: i) no alinhamento da Lei 14.172/2021 com as demais políticas públicas de acesso à conectividade, analisando-se a continuidade da política por ela instituída e a suficiência de sua regulamentação (Questão 1); ii) na adequação dos planos de ação apresentados pelos entes subnacionais (Questão 2); iii) na verificação da existência de normativos do FNDE sobre a prestação de contas a ser efetuada após o término do prazo de aplicação dos recursos (Questão 3); e iv) na adequação dos critérios adotados pelos Estados e pelo Distrito Federal para distribuir os recursos dentro de seu território, considerando o objetivo legal de promover equidade em sua aplicação (Questão 4).*

250. *Em relação à Questão 1, constatou-se que a Lei 14.172/2021 e o Decreto 10.952/2022 não contêm diretrizes sobre pontos cruciais relativos à execução dos recursos.*

251. *A título de exemplo, não há dispositivos que regulamentem a prestação de contas e a continuidade da política pública. Ademais, ainda que os recursos sejam federais, os referidos normativos deixam a cargo dos entes subnacionais decisões de grande relevância relativas ao estabelecimento de critérios para aplicação dos recursos e eventual monitoramento da ação governamental, o que tem como efeito o desalinhamento dessa política com as demais políticas públicas federais acerca do tema (subitem 3.1).*

252. *Por esse motivo, propôs-se recomendar ao FNDE e ao MEC que, dentro de suas competências, supram essas lacunas legislativas, estabelecendo diretrizes aptas a permitir a boa gestão dos recursos e o alinhamento da Lei 14.172/2021 com políticas públicas afins. Neste ponto, enfatizou-se a necessidade de se estabelecer orientações acerca de critérios para priorização da aplicação dos recursos, para o monitoramento da ação governamental e para a continuidade da política pública.*

253. *Quanto à Questão 2, concluiu-se que nenhum dos planos de ação apresentados pelos Estados e pelo Distrito Federal é totalmente adequado. Em vez disso, todos carecem de informações essenciais para justificar a aplicação dos recursos e possibilitar o posterior monitoramento da ação governamental. São exemplos das deficiências encontradas: a apresentação de diagnóstico e objetivos genéricos, a ausência ou insuficiência de detalhamento das metas cadastradas, bem como a ausência ou insuficiência de qualificação dos beneficiários e de menção às prioridades previstas no art. 2º, § 1º, da Lei 14.172/2021.*

254. Constatou-se que essas deficiências acarretam riscos ao atingimento dos objetivos da política pública. Assim, considerando que todos os planos de ação serão repactuados em razão da exigência constante no art. 6º-A da Lei 14.172/2021, propôs-se expedir determinação ao MEC e ao FNDE, para que avaliem a suficiência das informações apresentadas pelos entes subnacionais, de forma a suprir as deficiências mencionadas.

255. Propôs-se, ainda, recomendar também ao MEC e ao FNDE que orientem os entes federados beneficiários dos recursos quanto às formalidades e aos requisitos mínimos dos planos de ação, a fim de induzir um melhor planejamento da referida política. Outrossim, entendeu-se pertinente dar ciência aos Estados e ao Distrito Federal das deficiências identificadas nos planos de ação, medida que tem o intuito de servir como indutora da melhoria desses planos.

256. Por sua vez, no que concerne à Questão 3, após manifestações dos gestores do MEC e do FNDE ao relatório preliminar, verificou-se que foi editada a Resolução FNDE 23/2023 para regulamentação relativa à prestação de contas pelos entes subnacionais, que é exigida pelo art. 9º do Decreto 10.952/2022. Contudo, observou-se que, conforme o art. 6º da referida resolução, a prestação de contas dos recursos recebidos pelos Estados e pelo Distrito Federal somente ocorrerá em 2027.

257. Entende-se pertinente que seja realizado acompanhamento mais tempestivo da execução dos recursos pelos entes subnacionais. Assim, considerando a previsão de monitoramento a ser realizado pelo MEC durante a execução da ação governamental (art. 5º, § 2º, da Resolução FNDE 23/2023), propôs-se recomendar ao MEC e ao FNDE que avaliem a conveniência e a oportunidade de exigir prestações de contas parciais dos recursos recebidos pelos Estados e pelo Distrito Federal no âmbito da Lei 14.172/2021.

258. Por fim, com relação à Questão 4, verificou-se que os documentos apresentados pelos Estados que responderam aos ofícios de requisição enviados durante a execução do acompanhamento não contêm informações sobre os critérios utilizados para a distribuição dos recursos dentro de seus territórios. Verificou-se também que os referidos Estados não realizaram repasses para os Municípios, nem divulgaram os beneficiários das ações governamentais em meios de comunicação oficiais, e, ainda, que alguns contam com novos repasses federais para dar continuidade à política pública. Todavia, não há previsão legal para que esses repasses aconteçam, já que a transferência prevista na Lei 14.172/2021 é única.

259. Diante desse achado, entendeu-se pertinente dar ciência aos Estados e ao Distrito Federal de que a ausência de critérios estabelecidos pelos entes subnacionais para a aplicação dos recursos, que possibilitem verificar se os parâmetros fixados permitiram o atendimento prioritário dos beneficiários elencados nos normativos e contribuíram para a equidade na universalização do ensino, considerando as demandas municipais, afronta os normativos vigentes, medida que tem o intuito de servir como indutora da melhoria da execução da ação governamental.

260. Também, propôs-se recomendar ao MEC que, após considerada a viabilidade, envie esforços no sentido de apoiar os entes subnacionais a buscar a continuidade da política pública por meio de outros programas federais voltados ao acesso à conectividade, como o Programa Dinheiro Direto na Escola – Educação Conectada e o Programa Internet Brasil, evitando a interrupção dos serviços contratados.

261. Por meio das propostas de encaminhamento apresentadas, espera-se contribuir para aprimorar o planejamento da ação governamental instituída pela Lei da Conectividade, possibilitando maior eficiência na aplicação dos recursos e aumentando a chance de atingimento dos objetivos propostos. Ademais entende-se que as propostas de encaminhamento apresentadas contribuirão para a continuidade dos serviços públicos prestados, ainda que por meio de outras políticas públicas federais, bem como para a promoção da distribuição equitativa dos recursos pelos entes beneficiados.

262. Deve-se destacar, ainda, que as propostas de encaminhamento terão como benefícios incentivar o monitoramento da política pública e a correta prestação de contas dos recursos recebidos. Assim, possibilitarão avaliar o atendimento aos seus objetivos e sua eficácia, eficiência e efetividade, o que pode gerar insumos para o planejamento de futuras políticas públicas de acesso à conectividade em benefício de estudantes e professores.

263. Por fim, informa-se que o presente relatório cumpre a proposta consubstanciada na primeira etapa do acompanhamento. Nos termos do Manual de Acompanhamento do TCU, propõe-se determinar, após o julgamento da matéria, o retorno dos presentes autos à AudEducação, para que seja dado prosseguimento ao acompanhamento da implementação da Lei 14.172/2021.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

264. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler, propondo:

264.1. determinar ao Ministério da Educação (MEC) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que, ao analisar os termos da repactuação apresentados pelos entes subnacionais (art. 6º-A, parágrafo único, da Lei 14.172/2021), avaliem se as informações constantes de seus planos de ação são suficientes para justificar a aplicação dos recursos recebidos e se denotam a existência de planejamento adequado das ações de implementação da ação governamental, verificando, em especial, se os referidos planos de ação contêm: i) diagnóstico e objetivos específicos da realidade de cada ente subnacional; ii) metas detalhadas e mensuráveis, que indiquem os bens e serviços a serem contratados, e o quantitativo de alunos, professores e/ou escolas beneficiados; e iii) ações voltadas ao atendimento dos beneficiários priorizados pelo art. 2º, §1º, da Lei 14.172/2021, em atenção ao disposto no art. 7º, §2º, do Decreto 11.531/2023, no Referencial para a Avaliação de Governança em Políticas Públicas e no Referencial de Controle em Políticas Públicas, ambos do Tribunal de Contas da União (item 149);

264.2. recomendar ao Ministério da Educação (MEC) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

264.2.1. dentro dos limites legais determinados para a ação governamental, supram as lacunas legislativas, estabelecendo, em eventuais atualizações normativas e/ou na regulamentação a ser editada pela Autarquia com base no art. 9º do Decreto 10.952/2022, diretrizes para a boa gestão dos recursos, a exemplo de dispositivos que orientem, entre outros pontos que considerarem cruciais: a) o estabelecimento de critérios de priorização para aplicação dos recursos; b) o monitoramento da ação governamental; e c) a continuidade da política pública (item 99);

264.2.2. orientem a elaboração dos planos de ação pelos Estados e pelo Distrito Federal para aplicação dos recursos recebidos no âmbito da Lei 14.172/2021, quanto às formalidades e aos requisitos mínimos desses documentos, de forma a induzir que sejam adequadamente elaborados e induzam ao planejamento da implementação da ação governamental, bem como contenham informações suficientes para possibilitar posterior monitoramento e avaliação de efetividade, eficiência e eficácia desta (item 152);

264.2.3. ante a necessidade de acompanhamento mais tempestivo da execução dos recursos pelos entes subnacionais, avaliem a conveniência e a oportunidade de exigir prestações de contas parciais dos recursos recebidos pelos Estados e pelo Distrito Federal no âmbito da Lei 14.172/2021, as quais sejam igualmente aptas a: i) avaliar o atendimento prioritário aos beneficiários elencados no art. 2º, § 1º, e no art. 3º, inciso I, ambos da Lei 14.172/2021; e ii) verificar o atendimento à equidade na universalização do ensino, conforme previsto no art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022, consideradas as necessidades dos municípios, em observância ao art. 6º-A da Lei 14.172/2021 (item 198);

264.2.4. *após sopesarem a viabilidade, envidem esforços, se for o caso, no sentido de apoiar os entes subnacionais a buscarem a continuidade do serviço de conectividade prestado a partir dos recursos repassados por força da Lei 14.172/2021, utilizando-se de outros programas governamentais já existentes, a exemplo dos programas federais consubstanciados no Programa Dinheiro Direto na Escola – Educação Conectada e no Programa Internet Brasil (Lei 14.351/2022) (item 244);*

264.3. ***dar ciência*** aos Estados e ao Distrito Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

264.3.1. *as deficiências dos planos de ação – notadamente, a indicação de objetivos e justificativa genéricos, a insuficiência e/ou inexistência de detalhamento das metas e de qualificação dos beneficiários, e a ausência de menção às prioridades estabelecidas pela Lei 14.172/2021 –, afrontam o art. 2º, § 1º, da Lei 14.172/2021, bem como estão em dissonância com o orientado pelos subitens 3.2.1 do Referencial para a Avaliação de Governança em Políticas Públicas de 2014 e 2.6 e 2.7 do Referencial de Controle em Políticas Públicas de 2020, ambos do Tribunal de Contas da União (item 153);*

264.3.2. *a ausência de critérios estabelecidos pelos entes subnacionais para a aplicação dos recursos, que possibilitem verificar se os parâmetros fixados permitiram o atendimento prioritário dos beneficiários elencados nos normativos e contribuíram para a equidade na universalização do ensino, considerando as demandas municipais, afronta o disposto no art. 2º, § 1º, no art. 3º, inciso I, e no art. 6º-A, todos da Lei 14.172/2021, e no art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022 (item 226);*

264.4. *encaminhar ao Ministério da Educação (MEC) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a deliberação que vier a ser proferida, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;*

264.5. *nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas no item 264.2 com seus subitens (264.2.1, 264.2.2, 264.2.3 e 264.2.4);*

264.6. ***determinar*** o retorno dos presentes autos à AudEducação, para que seja dado prosseguimento ao acompanhamento da implementação da Lei 14.172/2021 (item 263).”

2. O diretor e o auditor-chefe da AudEducação ratificaram a proposta acima (peças 182 e 183).

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de acompanhamento decorrente de proposta de ação de controle externo formulada pela AudEducação em função da constatação, por meio de estudos internos, ao longo do exercício de 2022, de que, durante a pandemia de covid-19, um dos maiores gargalos do acesso à educação foi a dificuldade de acesso à internet por alunos e professores, notadamente pelos primeiros.

2. Nesse cenário, o Congresso Nacional aprovou a Lei 14.172/2021, a qual estabeleceu a transferência de R\$ 3.501.597.083,20 para aplicação, pelos Poderes Executivos estaduais e do Distrito Federal, em ações visando à garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e professores.

3. O objetivo do trabalho ora sob exame foi acompanhar as ações relacionadas à implementação da Lei 14.172/2021 com vistas a atuar na prevenção da ocorrência de atos danosos ao interesse público e avaliar a aderência das ações adotadas pelos entes executores às regras dispostas na referida lei, bem como o alcance dos objetivos nela traçados.

4. O presente processo cuida da primeira etapa do acompanhamento (previsto para ser realizado em, pelo menos, três etapas) e abrangeu a verificação da operacionalização da Lei 14.172/2021 em relação aos seguintes aspectos:

- i) sua articulação com outras políticas públicas relacionadas à conectividade;
- ii) sua regulamentação pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- iii) verificação do detalhamento dos planos de ação apresentados pelos Estados e pelo Distrito Federal; e
- iv) critérios estabelecidos para aplicação direta dos recursos pelos Estados ou para distribuição dos valores aos Municípios.

5. Para a viabilização do acompanhamento, foram realizadas reuniões com servidores do Ministério da Educação (MEC) e do FNDE responsáveis pela operacionalização da Lei 14.172/2021. Além disso, realizou-se pesquisa documental na internet e nos sistemas informatizados do MEC e do FNDE, objetivando obter informações acerca dos valores repassados aos Estados e ao Distrito Federal e do planejamento e aplicação desses montantes. Ademais, enviaram-se ofícios aos gestores do MEC e do FNDE, bem como às secretarias de educação do Distrito Federal e dos Estados, para obtenção de informações sobre os critérios usados para aplicar os recursos e para repassá-los aos Municípios, caso tenha ocorrido tal repasse. Foram, ainda, realizadas pesquisas na Plataforma Transferegov, gerida pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e utilizada para repasse dos recursos federais aos entes subnacionais.

6. O relatório sob análise foi dividido em 8 capítulos. O capítulo 2 apresentou uma visão geral da Lei da 14.172/2021 e do Decreto 10.952/2022, que a regulamenta. Os capítulos 3, 4, 5 e 6 descreveram os achados identificados pela equipe técnica, ao passo que o capítulo 7 apresentou as conclusões e o capítulo 8 registrou as propostas de encaminhamento.

II – Visão geral do objeto

7. A Lei 14.172/2021 (Lei da Conectividade) dispõe sobre a assistência da União aos Estados e ao Distrito Federal para garantia de acesso à internet, com fins educacionais, aos alunos e aos professores da educação básica pública. Trata-se de uma forma de cumprimento do dever de assistência técnica e financeira aos entes subnacionais previsto no art. 9º, **caput**, inciso III, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação).

8. A Lei 14.172/2021 estabelece, em especial, a transferência, pela União, de R\$ 3.501.597.083,20 aos Estados e ao Distrito Federal, valor este que deverá ter aplicação descentralizada em ações visando assegurar conectividade para seus beneficiários.
9. De acordo com o art. 5º, **caput** e § 1º, do Decreto 10.592/2022, que regulamentou a lei, a transferência desse montante deve ocorrer na modalidade fundo a fundo, ou seja, sem necessidade de convênio, por meio da então denominada Plataforma + Brasil (atualmente Plataforma Transferegov).
10. O Decreto 10.592/2022, ademais, estabeleceu que 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 e pela gestão transparente dos valores, com a publicação dos critérios adotados para distribuição e dos beneficiários da ação em meios de comunicação oficiais (art. 1º, parágrafo único).
11. O referido decreto previu, ainda, que, após o término do prazo previsto na Lei 14.172/2021, deverão os referidos entes restituir eventuais valores não utilizados e prestar contas da aplicação dos recursos à União, observando a regulamentação editada pelo FNDE (art. 9º).
12. Vale destacar, também, que a aplicação dos valores recebidos deve observar as prioridades previstas no art. 2º, § 1º, da Lei de Conectividade, que contempla estudantes integrantes do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), bem como os que estudam em estabelecimentos escolares localizados nas comunidades indígenas e quilombolas.
13. Conforme consta da redação original do art. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei 14.172/2021, em um primeiro momento, a transferência dos R\$ 3.501.597.083,20 pela União deveria ser efetuada no prazo de 30 dias, a contar de sua publicação, ocorrida em 10/6/2021. Já a aplicação pelos Estados e pelo Distrito Federal tinha como prazo máximo a data de 31/12/2021.
14. Como bem pontuou a unidade técnica, a urgência na aplicação do valor se justificava porque a Lei da Conectividade pretendeu mitigar os efeitos da pandemia de covid-19, que impôs a condução de aulas a distância, dificultando ou mesmo impossibilitando o acesso de inúmeros alunos à educação, por não terem acesso à internet nem condição de adquirir pacotes de dados móveis para acompanhar as atividades escolares.
15. Portanto, de início, tratava-se de uma medida emergencial de auxílio aos Estados e ao Distrito Federal, a fim de assegurar o direito à educação desses estudantes naquele período específico; tanto que a Lei 14.172/2021 não previu novos repasses.
16. Após atrasos na liberação dos valores e de questionamentos quanto à constitucionalidade da Lei 14.172/2021, os recursos somente foram transferidos aos entes subnacionais em 10/3/2022, sendo creditados nas contas específicas abertas para essa finalidade em 15/3/2022. Outrossim, o prazo estabelecido em lei para a aplicação dos recursos também sofreu alterações, sendo que, com a promulgação da Lei 14.351/2022, que alterou a redação do art. 2º, § 3º, da Lei 14.172/2021, o prazo final para aplicação dos recursos foi a data de 31/12/2023.
17. Conforme evidencia o gráfico 1, transcrito no relatório precedente, até 31/7/2023, foi baixo o percentual de recursos aplicados pelos Estados e pelo Distrito Federal, sendo que a maior parte dos valores estava inutilizada até a referida data.
18. Em 31/7/2023, outras alterações nos prazos e na finalidade dos recursos foram realizadas pela Lei 14.640/2023, que, por meio do seu art. 16, postergou o prazo para aplicação até a data de 31/12/2026. Tais alterações geraram a necessidade de repactuação de todos os planos de ação apresentados pelos Estados e pelo Distrito Federal, os quais deverão ser novamente aprovados pelo MEC e pelo FNDE, conforme previsto no art. 6º-A da Lei 14.172/2021, com o intuito de refletir as novas previsões normativas.

19. Além disso, no que tange à finalidade da aplicação dos recursos, ao introduzir o art. 6º-A na Lei 14.172/2021, a Lei 14.640/2023 determinou que os Estados considerassem as necessidades de seus Municípios no momento da repactuação. Tal disposição reforçou o objetivo de que a aplicação dos recursos proporcionasse equidade na universalização do ensino, o qual já estava positivado no art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022 desde sua redação original.

20. Ademais, a Lei 14.640/2023 modificou os beneficiários previstos no arts. 1º e 2º da Lei da Conectividade. Antes, os recursos recebidos deveriam ser aplicados na aquisição de soluções de conectividade móvel e de terminais portáteis para os estudantes e professores, sendo que, para essa última finalidade, podiam ser utilizados, no máximo, 50% do montante transferido. Logo, o foco da aplicação dos recursos era assegurar que a maior quantidade possível de estudantes conseguisse participar de aulas não presenciais, o que se justificava pelo momento de distanciamento social até então vivido.

21. Após a Lei 14.640/2023, as finalidades previstas foram ampliadas: (i) retirou-se o limite máximo de 50% para gastos com terminais portáteis e passou-se a permitir sua aquisição para uso nos estabelecimentos escolares; e (ii) passou-se a permitir, também, a aquisição de equipamentos necessários para a conexão de ambientes dos estabelecimentos de ensino a redes sem fio, bem como a contratação de serviços de internet banda larga e de conexão sem fio para as escolas, mantendo-se as prioridades legais.

22. Quanto a este aspecto, é preciso registrar, desde já, que a política pública criada pela Lei 14.172/2021, em função de sua urgência, não foi alvo de um planejamento prévio acurado, além de ter sido redesenhada ao longo de sucessivas alterações legislativas.

23. Ademais, tampouco foi alvo de regulamentação detalhada por parte do MEC e do FNDE, tendo a legislação deixado a definição dos critérios de aplicação ao alvedrio de cada Estado e do Distrito Federal, o que pode ter prejudicado o atingimento dos seus objetivos.

24. Outro risco verificado foi o fato de que, embora a Lei 14.172/2021 pudesse implicar a criação de despesas continuadas pelos Estados e pelo Distrito Federal, não houve previsão de novos repasses da União a esses entes, o que levanta questionamentos em relação à capacidade dos beneficiários de dar continuidade e efetividade à política pública em comento. Daí a importância, como pertinentemente salientou a AudEducação, de articulação da ação governamental ora em debate com outras iniciativas relacionadas à conectividade nos estabelecimentos de ensino, a exemplo da Política de Inovação Educação Conectada (Piec) e da Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (Enec).

25. Aliás, a necessidade de articulação entre as ações de conectividade existentes já havia sido apontada no Acórdão 326/2022-Plenário (sob relatoria do Ministro Augusto Nardes), que decorreu de auditoria de natureza operacional que objetivou conhecer e avaliar as políticas públicas de estratégia digital destinadas à qualidade da educação básica brasileira, com enfoque especial na formação e capacitação dos alunos para o mundo digital, bem como na infraestrutura e acesso às tecnologias da informação e comunicação. Na ocasião, recomendou-se ao MEC que *“defina um plano de ação, com metas, cronograma e responsáveis, estabelecendo como o conjunto de programas federais de apoio à conectividade existentes, incluindo os derivados dos compromissos assumidos pelas operadoras de telefonia, se integram e se complementam para atingir a meta de universalização compromissada no Plano Nacional de Educação e nos objetivos declarados da política, e projetando soluções para garantir a continuidade e a sustentabilidade da política considerando que, pelos normativos do PIEC e do PBLE, esses programas estariam vigentes até 2024 e 2025, respectivamente”*.

26. Observa-se, pois, que a política pública instituída pela Lei 14.172/2021 insere-se no universo de ações governamentais voltadas para a garantia de internet com fins educacionais, com o

aporte de elevado investimento destinado aos Estados e ao Distrito Federal para contratação de serviços de conectividade em estabelecimentos de ensino, considerando as necessidades municipais.

III – Achados

III.1 – Achado 1: as lacunas constantes da Lei 14.172/2021 e do Decreto 10.952/2022 acarretam riscos para a boa gestão dos recursos federais

27. A equipe técnica verificou que a Lei 14.172/2021 e o Decreto 10.952/2022 não contêm diretrizes sobre pontos cruciais relativos à execução dos recursos e à implementação da ação governamental, como, por exemplo, critérios de priorização para aplicação dos valores, dever de monitoramento da ação governamental, forma como ocorrerá a prestação de contas e continuidade da política pública.

28. Em especial quanto ao monitoramento, o Decreto 10.952/2022, em seu art. 7º, **caput** e parágrafo único, facultou aos Estados e ao Distrito Federal a constituição de uma instância para monitorar a transferência e a gestão dos recursos, o que pode ocorrer de forma conjunta com os Municípios, sendo que as competências e as atribuições dessa instância serão definidas em ato de cada Poder Executivo estadual. Logo, a despeito de sua importância, tratou-se o monitoramento como uma mera faculdade dos entes estaduais, o que foi tido pela AudEducação como uma falha na concepção da política pública sob comento, uma vez que, ao não se prever o seu monitoramento, não foram traçados padrões e critérios mínimos para a verificação da boa gestão dos recursos.

29. Cumpre registrar que o quadro inicialmente delineado para o repasse dos recursos da Lei 14.172/2021 foi expressivamente alterado, uma vez que as ações governamentais previstas para serem pontuais e com curto prazo de aplicação dos recursos (seis meses) passaram a ter a possibilidade de aplicação até o final de 2026.

30. Desse modo, para a unidade técnica, ainda que a Lei 14.172/2021 e o Decreto 10.952/2022 não tenham imposto ao MEC ou ao FNDE a obrigação de monitorar o emprego dos recursos, por se tratar de verbas de origem federal, seria desejável que os gestores federais realizassem algum tipo de controle sobre os resultados alcançados ao longo da sua execução pelos entes subnacionais.

31. Assim, a proposta da unidade técnica é no sentido de recomendar ao MEC e ao FNDE que, dentro dos limites legais determinados para a ação governamental, supram as lacunas legislativas, estabelecendo, em eventuais atualizações normativas, diretrizes para a boa gestão dos recursos, a exemplo de dispositivos que orientem, entre outros pontos que considerarem cruciais, o estabelecimento de critérios de priorização para aplicação dos recursos, o monitoramento da ação governamental e a continuidade da política pública.

III.2 – Achado 2: os planos de ação apresentados pelos Estados e pelo Distrito Federal na Plataforma Transferegov não contêm informações essenciais sobre a aplicação dos recursos (metas, critérios, beneficiários, atendimento às prioridades legais)

32. No presente monitoramento, observou-se que nenhum dos planos de ação aprovados pelo MEC e pelo FNDE é adequado para justificar a aplicação dos recursos e possibilitar o monitoramento da política pública. A equipe técnica verificou que os planos de todos os Estados e do Distrito Federal possuem ao menos uma das seguintes deficiências: (i) diagnóstico genérico e com texto comum; (ii) objetivos genéricos e com texto comum; (iii) ausência de metas ou detalhamento insuficiente destas; (iv) ausência de menção às prioridades legais constantes no art. 2º, § 1º, da Lei 14.172/2021; e (v) divisão genérica dos gastos (50% a 50%) entre despesas de investimento e de custeio.

33. Por outro lado, a elaboração de plano de ação é requisito essencial das políticas públicas executadas mediante transferências da União aos demais entes federados. No caso da política instituída pela Lei da Conectividade, esse documento é exigido pelo art. 6º, inciso II, do Decreto 10.952/2022, bem como pelo art. 6º-A da Lei 14.172/2021.

34. Vale ressaltar que é no plano de ação que os Estados e o Distrito Federal informam quais objetivos pretendem atingir com os recursos, quais ações serão desenvolvidas para tal e quanto será gasto em cada uma delas, indicando, também, metas que permitam verificar o atingimento desses objetivos. Trata-se, pois, de uma síntese do planejamento desenvolvido para implementar a respectiva política pública.

35. A equipe técnica observou que, embora o próprio MEC tenha editado guia com boas práticas para aplicação dos recursos pelos Estados, nem a Lei 14.172/2021 nem o Decreto 10.952/2022 previram requisitos mínimos para a apresentação do plano de ação. Tampouco o MEC ou o FNDE, até o presente momento, regulamentaram a matéria.

36. Para a AudEducação, além de obedecer às finalidades e prioridades gerais elencadas na Lei 14.172/2021, é desejável que os planos de ação apresentados pelos Estados e pelo Distrito Federal contenham os seguintes elementos mínimos: (i) realização de diagnóstico/justificativa e descrição de objetivos que efetivamente se relacionem com a realidade e com os desafios enfrentados pelo ente nacional; (ii) metas específicas e mensuráveis para cada despesa, as quais devem indicar, de forma clara, os bens e serviços que serão adquiridos com os recursos recebidos e seus quantitativos; e (iii) qualificação precisa dos destinatários das ações que serão implementadas, permitindo que se verifique o atendimento das prioridades legais.

37. Ocorre que, conforme apurado, nenhum dos planos de ação aprovados pelo FNDE e pelo MEC atende integralmente a esses critérios. Verificou especificamente que:

a) quanto ao diagnóstico: os planos apresentados por 20 dos 27 entes subnacionais possuem texto comum e genérico, o qual se limita a citar as metas do Plano Nacional da Educação, a relevância do acesso à internet pelos estudantes e a existência da Lei 14.172/2021, sem identificar, de forma específica, a realidade regional de cada ente;

b) quanto aos objetivos traçados: 22 dos 27 entes federados apresentaram objetivos idênticos e genéricos, sem fazerem referência a especificidades de sua situação regional;

c) quanto à destinação dos recursos: a soma dos valores não vinculados a nenhuma meta totaliza R\$ 114.986.036,97, ou seja, não se tem informações suficientes para, posteriormente, verificar se o dispêndio desse valor foi eficaz, eficiente e atendeu aos objetivos propostos;

d) quanto ao atendimento das prioridades legais: 13 dos 27 entes federados não mencionam o atendimento às prioridades estabelecidas no art. 2º, § 1º, da Lei 14.172/2021 nas metas cadastradas em seus planos de ação; e

e) quanto à divisão dos gastos: 18 dos 27 entes federados dividiram o valor recebido em duas partes iguais, destinando 50% do montante a despesas de custeio (a exemplo da contratação de soluções de conectividade móvel) e os outros 50% a despesas de investimento (a exemplo de aquisição de terminais portáteis, como tablets).

38. Como causa da situação encontrada, a unidade técnica apontou a inversão das etapas da política pública, isto é, a Lei 14.172/2021 determinou a transferência dos recursos sem condicioná-la à existência de requisitos mínimos nos planos de ação dos entes subnacionais. Assim, os entes federados já tinham certeza do recebimento dos recursos antes mesmo da elaboração de seus planos de ação, o que pode ter contribuído para que essa etapa de planejamento da política pública perdesse importância e se tornasse mera formalidade.

39. Desse modo, a proposta da unidade técnica é no sentido de determinar ao MEC e ao FNDE que, ao analisar os termos da repactuação apresentados pelos entes subnacionais, avaliem se as informações constantes de seus planos de ação são suficientes para justificar a aplicação dos recursos e se denotam a existência de planejamento adequado das ações de implementação da ação governamental, verificando, em especial, se os referidos planos de ação contêm: (i) diagnóstico e

objetivos específicos da realidade de cada ente subnacional; (ii) metas detalhadas e mensuráveis, que indiquem os bens e serviços a serem contratados, e o quantitativo de alunos, professores e/ou escolas beneficiados; e (iii) ações voltadas ao atendimento dos beneficiários priorizados pelo art. 2º, § 1º, da Lei 14.172/2021.

40. Ademais, entende-se pertinente recomendar ao MEC e ao FNDE que orientem a elaboração dos planos de ação pelos Estados e pelo Distrito Federal quanto às formalidades e aos requisitos mínimos desses documentos, de forma a induzir que sejam adequadamente elaborados e conduzam ao planejamento da implementação da ação governamental, bem como contenham informações suficientes para possibilitar posterior monitoramento e avaliação.

III.3 – Achado 3: ausência de regulamentação pelo FNDE relativa às prestações de contas dos recursos recebidos pelos Estados e pelo Distrito Federal

41. No momento da realização do monitoramento, verificou-se que o FNDE ainda não havia cumprido a determinação legal para edição da regulamentação da operacionalização da Lei da Conectividade, podendo haver prejuízo à implementação da ação governamental, diante da ausência de regramento da matéria.

42. Sobre o tema, o art. 9º do Decreto 10.952/2022 estabelece que “*os Estados e o Distrito Federal deverão prestar contas, na Plataforma +Brasil, dos recursos recebidos da União, observada a regulamentação editada pelo FNDE*”. Contudo, apesar de os recursos já estarem sendo executados pelos entes subnacionais e de haver determinação expressa para que o FNDE regulamentasse a matéria, a norma ainda não havia sido publicada.

43. Nos esclarecimentos inicialmente prestados, o FNDE informou que esperava pela alteração da Lei 14.172/2021 para concretizar a regulamentação, tendo em vista que a mudança prevista “*impactaria substancialmente a resolução referente à prestação de contas e à devolução de recursos*”.

44. Porém, mesmo após a atualização da Lei 14.172/2021 promovida pela Lei 14.640/2023, a autarquia não havia apresentado informações sobre a regulamentação da matéria. Insta registrar que a ausência da regulamentação do regramento para as prestações de contas – e dos demais pontos primordiais para a execução da política pública –, segundo a AudEducação, prejudicava sobremaneira a execução da ação governamental, ante a ausência de regras e diretrizes para verificação da implementação da Lei 14.172/2021.

45. Todavia, após tomar conhecimento do relatório preliminar do presente monitoramento, que continha sugestão de determinação para que o FNDE, no prazo de 90 dias, editasse a regulamentação exigida pelo Decreto 10.952/2022, a autarquia informou a este Tribunal que, em 25/10/2023, havia sido publicada a Resolução FNDE 23/2023, que dispõe sobre a repactuação dos planos de ação dos Estados e do Distrito federal para garantia de acesso à internet, com fins educacionais, no âmbito da Lei 14.172/2021, bem como sobre os procedimentos acerca da prestação de contas.

46. Assim, para a unidade técnica, a edição da Resolução FNDE 23/2023, com destaque para os arts. 6º a 10, que regulamentaram a prestação de contas dos recursos recebidos, torna desnecessária a determinação anteriormente cogitada.

47. Por outro lado, a análise detalhada da Resolução FNDE 23/2023 mostrou haver a possibilidade de aprimoramento do procedimento de prestação de contas, de forma a torná-lo mais eficiente e efetivo. Isso porque, conforme o art. 6º da referida resolução, a prestação de contas somente ocorrerá em 2027, após a aplicação total dos recursos pelos Estados e pelo Distrito Federal. Ao mesmo tempo, a resolução, em seu art. 5º, § 2º, estabelece que o MEC deverá efetuar o monitoramento da execução dos planos de ação, o que, para a unidade técnica, sugere a intenção de acompanhar o dispêndio dos valores e o cumprimento desses planos de forma mais próxima e concomitantemente à sua execução financeira.

48. Assim, para a AudEducação, seria pertinente que, em vez de os Estados e o Distrito Federal prestarem contas da aplicação de todo o valor recebido apenas em 2027, houvesse a possibilidade de prestações de contas parciais. Esse procedimento traria mais subsídios para o monitoramento previsto no art. 5º, § 2º, da norma e permitiria uma correção tempestiva de eventuais impropriedades e irregularidades.

49. Nesse sentido, a proposta é para recomendar ao MEC e ao FNDE que avaliem a conveniência e a oportunidade de exigir prestações de contas parciais dos recursos recebidos pelos Estados e pelo Distrito Federal no âmbito da Lei 14.172/2021, as quais sejam aptas a: (i) avaliar o atendimento prioritário aos beneficiários elencados no art. 2º, § 1º, e no art. 3º, inciso I, ambos da Lei 14.172/2021; e (ii) verificar o atendimento à equidade na universalização do ensino, conforme previsto no art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022, consideradas as necessidades dos Municípios, em observância ao art. 6º-A da Lei 14.172/2021.

III.4 – Achado 4: entes subnacionais destinatários dos recursos federais não apresentaram critérios para priorização do atendimento aos beneficiários contemplados pela ação governamental nem plano de continuidade da política de conectividade

50. Conforme relatado pela AudEducação, não foram apresentados pelos Estados e pelo Distrito Federal os critérios utilizados para aplicação dos recursos ou para distribuição aos Municípios, a despeito do que o Decreto 10.952/2022 previu. Tal situação poderia causar prejuízo à gestão transparente dos recursos e à equidade na universalização do ensino.

51. O art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022 incumbiu aos Estados e ao Distrito Federal a aplicação e a distribuição dos recursos às suas redes, bem como o estabelecimento de critérios de distribuição dos valores aos Municípios, buscando a transparência na gestão e a equidade no atendimento dos beneficiários.

52. A AudEducação buscou, junto aos Estados e ao Distrito Federal, informações sobre os critérios utilizados para a utilização dos recursos, bem como as publicações desses parâmetros e dos beneficiários da ação governamental em meios de comunicação oficiais. Das 27 unidades da federação, 20 apresentaram respostas, as quais não trouxeram a exposição dos critérios utilizados para priorização do atendimento aos beneficiários contemplados com a aplicação dos valores.

53. Consoante já dito, a Lei 14.172/2021 priorizou o atendimento de alunos pertencentes a grupos considerados de maior vulnerabilidade social (art. 2º, § 1º), quais sejam, alunos pertencentes a famílias inscritas no CadÚnico e os localizados nas comunidades indígenas e quilombolas.

54. Além disso, ao dispor sobre as finalidades dos recursos repassados, o art. 3º, inciso I, da Lei 14.172/2021 estabeleceu ordem de priorização de beneficiários de eventual contratação de soluções de conectividade móvel para a realização de atividades pedagógicas não presenciais, a saber: alunos do ensino médio, alunos do ensino fundamental, professores do ensino médio e professores do ensino fundamental, nessa ordem.

55. Ocorre que, tendo em vista que os recursos recebidos não seriam suficientes para atendimento da totalidade dos beneficiários mencionados na Lei 14.172/2021, caberia aos Estados e ao Distrito Federal a definição dos critérios para priorização do atendimento aos destinatários da ação governamental. Logo, o fato de a Lei da Conectividade ter elencado grupos preferenciais para atendimento não exclui a necessidade de definição de critérios para priorização de atendimento a determinados beneficiários.

56. Entretanto, segundo registrou a unidade técnica, dos entes que responderam à diligência e que já haviam aplicado parte dos recursos, nenhum apresentou os critérios estabelecidos para priorização do atendimento. Ademais, não houve a indicação da publicação dos beneficiários da ação governamental em meios de comunicação oficiais.

57. Outro aspecto que mereceu destaque foi o fato de que, entre os Estados respondentes, não houve a indicação de repasse de recursos diretamente aos Municípios. Quanto a essa questão, a AudEducação reforçou a necessidade de observância das necessidades municipais, nos termos do art. 6º-A na Lei 14.172/2021, bem como a busca pela equidade na universalização do ensino, prevista no art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022.

58. Por conseguinte, a proposta é no sentido de dar ciência aos Estados e ao Distrito Federal de que a ausência de critérios para a aplicação dos recursos, que possibilitem verificar se os parâmetros fixados permitiram o atendimento prioritário dos beneficiários elencados nos normativos e contribuíram para a equidade na universalização do ensino, considerando as demandas municipais, afronta o disposto nos arts. 2º, § 1º, 3º, inciso I, e 6º-A, todos da Lei 14.172/2021, e no art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022.

59. Chamou a atenção da equipe de monitoramento, também, o fato de que alguns entes federativos não têm garantida a continuidade da política pública, enquanto outros esperam que o governo federal aporte novos recursos futuramente para a manutenção dos serviços contratados com recursos da Lei 14.172/2021.

60. A AudEducação, no entanto, reitera que não há sinalização, até o momento, de eventual novo repasse de valores pelo governo federal aos entes subnacionais para a continuidade da ação governamental capitaneada pela Lei 14.172/2021. Assim, a permanência dos serviços contratados, como, por exemplo, serviços de acesso à internet em banda larga e de conexão de espaços dos estabelecimentos públicos de ensino a uma rede sem fio – que resultarão em novas despesas correntes – deverão ser custeadas com recursos estaduais, distritais, municipais ou advindos de outros programas federais, a exemplo do Programa Dinheiro Direto na Escola – Educação Conectada e do Programa Internet Brasil. Nesse sentido, aliás, foi a informação prestada pelo MEC por meio da Nota Técnica 37/2023: *“nesse sentido, caso a legislação não seja alterada, caberá exclusivamente aos entes a adoção de medidas de gestão das despesas com a conectividade das escolas e móvel, bem como a buscar alternativas de receitas para garantir o equilíbrio financeiro e o cumprimento das eventuais obrigações futuras”* (peça 14, p. 3).

61. A proposta da equipe técnica foi a de recomendar ao MEC e ao FNDE que, após sopesarem a viabilidade, envidem esforços, se for o caso, no sentido de apoiar os entes subnacionais a buscarem a continuidade do serviço de conectividade prestado a partir dos recursos repassados por força da Lei 14.172/2021, utilizando-se de outros programas governamentais já existentes, a exemplo dos programas federais Dinheiro Direto na Escola – Educação Conectada e Internet Brasil.

IV

62. Corroboro a análise efetuada pela AudEducação, motivo pelo qual incorporo-a às minhas razões de decidir.

63. Como visto, este acompanhamento teve como objetivo acompanhar as ações desenvolvidas para implementar a Lei 14.172/2021, verificando se atingem a finalidade de assegurar o acesso à internet, com fins educacionais, aos alunos e professores beneficiados.

64. O escopo do trabalho, portanto, foi a prevenção de danos ao interesse público, especificamente quanto aos prazos, à forma de repasse dos recursos pelo MEC e à prestação de contas, tanto pela possibilidade de se mostrarem em desacordo com os normativos vigentes como por limitarem o alcance dos objetivos previstos pela Lei 14.172/2021.

65. Consoante restou evidenciado pelo achado 1, a Lei 14.172/2021 e o Decreto 10.952/2022 não contêm diretrizes sobre pontos cruciais relativos à execução dos recursos. Apesar de ter havido a transferência de expressiva quantia aos Estados e ao Distrito Federal, para que garantissem o acesso à conectividade de alunos e professores (e, posteriormente, de estabelecimentos escolares), não houve o estabelecimento de regras e critérios que orientassem a boa execução dos recursos.

66. É possível cogitar que as imprecisões e lacunas existentes na Lei 14.172/2021 e no Decreto 10.952/2022 tenham advindo, notadamente, da opção pela delegação aos entes subnacionais da maior parte da regulamentação da política pública em comento. Contudo, como bem ressaltou a unidade técnica, uma vez superada a urgência na liberação dos recursos, passado o período mais grave da pandemia e prorrogado o prazo para aplicação dos recursos, entende-se cabível e pertinente a aprimoração desses pontos falhos. Mesmo porque a ausência de diretrizes sobre pontos cruciais da política pública pode prejudicar o seu alinhamento aos demais programas federais voltados à promoção do acesso à conectividade.

67. Já o achado 2 mostrou que nenhum dos planos de ação apresentados pelos Estados e pelo Distrito Federal está totalmente adequado, uma vez que carecem de informações essenciais para justificar a aplicação dos recursos e possibilitar o posterior monitoramento da ação governamental. São exemplos das deficiências encontradas a apresentação de diagnóstico e objetivos genéricos, a ausência ou insuficiência de detalhamento das metas cadastradas e a ausência ou insuficiência de qualificação dos beneficiários e de menção às prioridades previstas no art. 2º, § 1º, da Lei 14.172/2021.

68. Como é sabido, o planejamento é essencial para a correta implementação de qualquer política pública. Além de permitir sua adequada realização, a existência de um planejamento que defina, de forma clara, os objetivos da política, as metas de resultados, o público-alvo e os beneficiários prioritários, entre outros elementos, é fundamental também para que, posteriormente, seja possível monitorar a eficácia, a eficiência e a efetividade da política pública.

69. Os planos de ação apresentados pelos entes subnacionais demonstraram que a maioria deles não realizou um diagnóstico adequado da sua situação de acesso à conectividade e de suas necessidades específicas, em dissonância inclusive com o guia de boas práticas divulgado pelo MEC.

70. Verifica-se, ademais, que a inadequação dos planos de ação acarreta graves prejuízos à implementação da política pública. Entre eles, pode-se citar: falhas no planejamento das atividades a serem realizadas; riscos ao desempenho dos entes no atingimento da política pública, inclusive em razão da não observância das prioridades legais estabelecidas; e deficiências e falta de transparência por não se ter elementos suficientes que justifiquem a aplicação dos recursos e permitam seu adequado monitoramento.

71. Desse modo, assiste razão à AudEducação quando considera ser essencial que o MEC e o FNDE atuem no sentido de realizar avaliação criteriosa dos planos de ação que serão repactuados em razão da exigência constante no art. 6º-A da Lei 14.172/2021, atentando-se para os aspectos mencionados acima, bem como que orientem os Estados e o Distrito Federal acerca dos requisitos mínimos que esses documentos devem conter.

72. É igualmente fundamental que os entes subnacionais sejam cientificados das deficiências existentes nos respectivos planos de ação, a fim de incentivarem a correção tempestiva dessas falhas e induzirem ao planejamento adequado da política pública.

73. O achado 3, por sua vez, restou esclarecido com a edição da Resolução FNDE 23/2023, a qual trouxe regulamentação relativa à prestação de contas pelos entes subnacionais, que é exigida pelo art. 9º do Decreto 10.952/2022.

74. Contudo, considerando que a prestação de contas dos recursos recebidos pelos Estados e pelo Distrito Federal somente ocorrerá em 2027, mostra-se pertinente a sugestão da equipe técnica no sentido de que seja realizado um acompanhamento mais tempestivo da execução dos recursos. A adoção desse procedimento traria mais subsídios para o monitoramento previsto no art. 5º, § 2º, da Resolução FNDE 23/2023 e permitiria a correção tempestiva de eventuais irregularidades.

75. Importa acentuar que a prestação de contas ao final do prazo para aplicação dos recursos possui o risco de que, em função do transcurso de lapso de tempo considerável, perca-se a oportunidade de corrigir irregularidades que possam prejudicar o atingimento do objetivo da ação

governamental, bem como haja dificuldades para obtenção de eventuais ressarcimentos. Por outro lado, a possibilidade de prestação de contas parciais permitiria a correção de impropriedades, aumentando-se a probabilidade de que a política pública da Lei 14.172/2021 seja efetiva e alinhada às demais ações de acesso à conectividade.

76. Ratifico, pois, a recomendação da unidade técnica tendo em vista tratar-se de possibilidade de aprimoramento do procedimento de prestação de contas previsto na Resolução FNDE 23/2023.

77. O achado 4, por fim, demonstrou que os Estados que responderam aos ofícios de requisição não estabeleceram critérios para a distribuição dos recursos dentro de seus territórios. Verificou-se, ainda, que tais Estados não realizaram repasses para os Municípios, nem divulgaram os beneficiários das ações governamentais em meios de comunicação oficiais.

78. É preciso não olvidar que, apesar de a legislação ter deixado a cargo dos Estados e do Distrito Federal a definição dos critérios para aplicação dos recursos e distribuição aos Municípios, a utilização dos valores recebidos deve ter como orientação a busca pela equidade na universalização do ensino e a observância às necessidades municipais.

79. Observou-se, ademais, que alguns entes esperam novos repasses federais para dar continuidade à política pública, mesmo não havendo previsão legal para que esses repasses aconteçam, já que a transferência prevista na Lei 14.172/2021 foi única.

80. Quanto a este aspecto, assiste razão à AudEducação quando afirma que não há sentido em se contratar serviços de conectividade para benefício da comunidade escolar por tempo determinado, ignorando a continuidade da ação governamental. Apesar de os recursos repassados pela Lei 14.172/2021 possuírem caráter emergencial, diante do cenário da pandemia, os serviços de conectividade contratados devem contar com a continuidade da política pública implementada.

81. Assim, reputo pertinentes as sugestões formuladas pela equipe de monitoramento. Por meio das propostas apresentadas, espera-se contribuir para aprimorar o planejamento da ação instituída pela Lei da Conectividade, possibilitando maior eficiência na aplicação dos recursos e aumentando a chance de atingimento dos objetivos propostos.

82. Ademais, as propostas apresentadas contribuirão para a continuidade dos serviços prestados, ainda que por meio de outras políticas públicas federais de acesso à conectividade em benefício de estudantes e professores.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de julho de 2024.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1427/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.849/2023-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgãos/Entidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Ministério da Educação
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de monitoramento decorrente de proposta de ação de controle externo formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator em:

9.1. determinar ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, c/c o art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que, ao analisar os termos da repactuação apresentados pelos entes subnacionais (art. 6º-A, parágrafo único, da Lei 14.172/2021), avaliem se as informações constantes de seus planos de ação são suficientes para justificar a aplicação dos recursos e se denotam a existência de planejamento adequado das ações de implementação da ação governamental, verificando, em especial, se os referidos planos de ação contêm:

9.1.1. diagnóstico e objetivos específicos da realidade de cada ente;

9.1.2. metas detalhadas e mensuráveis, que indiquem os bens e serviços a serem contratados, e o quantitativo de alunos, professores e/ou escolas beneficiados; e

9.1.3. ações voltadas ao atendimento dos beneficiários priorizados pelo art. 2º, § 1º, da Lei 14.172/2021, em atenção ao disposto no art. 7º, § 2º, do Decreto 11.531/2023, no Referencial para a Avaliação de Governança em Políticas Públicas e no Referencial de Controle em Políticas Públicas, ambos do Tribunal de Contas da União;

9.2. recomendar ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.2.1. dentro dos limites legais determinados para a ação governamental, supram as lacunas legislativas, estabelecendo, em eventuais atualizações normativas, diretrizes para a boa gestão dos recursos, a exemplo de dispositivos que orientem, entre outros pontos que considerarem cruciais, o estabelecimento de critérios de priorização para aplicação dos recursos, o monitoramento da ação governamental e a continuidade da política pública;

9.2.2. orientem a elaboração dos planos de ação pelos Estados e pelo Distrito Federal para aplicação dos recursos recebidos no âmbito da Lei 14.172/2021 quanto às formalidades e aos requisitos mínimos desses documentos, de forma a induzir que sejam adequadamente elaborados e incentivem o planejamento da implementação da ação governamental, bem como contenham informações suficientes para possibilitar posterior monitoramento e avaliação de efetividade, eficiência e eficácia;

9.2.3. ante a necessidade de acompanhamento mais tempestivo da execução dos recursos, avaliem a conveniência e a oportunidade de exigir prestações de contas parciais dos valores recebidos pelos Estados e pelo Distrito Federal no âmbito da Lei 14.172/2021, as quais sejam igualmente aptas a:

i) avaliar o atendimento prioritário aos beneficiários elencados nos arts. 2º, § 1º, e 3º, inciso I, da Lei 14.172/2021; e ii) verificar o atendimento à equidade na universalização do ensino, conforme previsto no art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022, consideradas as necessidades dos municípios, em observância ao art. 6º-A da Lei 14.172/2021;

9.2.4. após sopesarem a viabilidade, enviem esforços, se for o caso, no sentido de apoiar os entes subnacionais a buscarem a continuidade dos serviços de conectividade prestados a partir dos recursos repassados por força da Lei 14.172/2021, utilizando-se de outros programas governamentais já existentes, a exemplo dos programas federais Dinheiro Direto na Escola – Educação Conectada e Internet Brasil (Lei 14.351/2022);

9.3. dar ciência aos Estados e ao Distrito Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

9.3.1. as deficiências dos planos de ação, notadamente a indicação de objetivos e justificativa genéricos, a insuficiência e/ou inexistência de detalhamento das metas e de qualificação dos beneficiários e a ausência de menção às prioridades estabelecidas pela Lei 14.172/2021, afrontam o art. 2º, § 1º, da Lei 14.172/2021, bem como estão em dissonância com a orientação contida nos subitens 3.2.1 do Referencial para a Avaliação de Governança em Políticas Públicas de 2014 e 2.6 e 2.7 do Referencial de Controle em Políticas Públicas de 2020, ambos do Tribunal de Contas da União;

9.3.2. a ausência de critérios estabelecidos pelos entes subnacionais para a aplicação dos recursos, que possibilitem verificar se os parâmetros fixados permitiram o atendimento prioritário dos beneficiários elencados nos normativos e contribuíram para a equidade na universalização do ensino, considerando as demandas municipais, afronta o disposto nos arts. 2º, § 1º, 3º, inciso I, e 6º-A da Lei 14.172/2021 e no art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.952/2022;

9.4. dar ciência ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação acerca da presente deliberação;

9.5. nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315/2020, fazer constar, na ata da presente sessão, comunicação deste relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas no subitem 9.2; e

9.6. determinar o retorno dos presentes autos à AudEducação, para que seja dado prosseguimento ao acompanhamento da implementação da Lei 14.172/2021.

10. Ata nº 29/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/7/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1427-29/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral