



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Maurício Carvalho – União Brasil/RO

REQUERIMENTO Nº , DE 2025

(DO SR. MAURÍCIO CARVALHO)

Requer o envio de consulta ao Tribunal de Contas da União.

Nos termos do art. 24, incisos X, XIII e XIV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeiro o envio, pela Comissão de Educação, de consulta ao Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 264, IV, do Regimento Interno do TCU, referente à dúvida jurídica acerca da utilização de recursos vinculados à educação (FUNDEF/FUNDEB) e, especificamente, sobre a possibilidade de doação definitiva de equipamentos eletrônicos (tablets) aos alunos da rede pública estadual.

A consulta, que se insere no contexto da transformação digital da educação, visa dirimir a seguinte questão central:

a) À compatibilidade da doação definitiva de equipamentos eletrônicos aos estudantes, com transferência de propriedade, com a vinculação constitucional e legal dos recursos do extinto FUNDEF e do FUNDEB (inclusive aqueles oriundos de complementação judicial da União), ou se tal modalidade configuraria desvio de finalidade e despatrimonialização indevida do bem público.

JUSTIFICATIVA

A presente consulta origina-se da necessidade de obter orientação prévia deste Egrégio Tribunal acerca da interpretação e aplicação da legislação que rege a utilização de recursos vinculados à educação, especificamente quanto à possibilidade de doação definitiva de equipamentos eletrônicos adquiridos com recursos do extinto FUNDEF e do FUNDEB aos alunos da rede pública estadual.

A dúvida jurídica reside no seguinte aspecto central: tradicionalmente, equipamentos educacionais (como computadores, projetores, laboratórios) permanecem sob propriedade e controle do poder público, sendo utilizados nos





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Maurício Carvalho – União Brasil/RO

Apresentação: 03/11/2025 13:38:20.037 - CE

REQ n.212/2025

estabelecimentos de ensino, ou, em caso de utilização externa, concedida a cessão de uso, de forma temporária e condicionada.

A doação definitiva de equipamentos eletrônicos aos estudantes, com transferência de propriedade, é compatível com a vinculação constitucional e legal dos recursos do FUNDEF e do FUNDEB, ou configura desvio de finalidade e despatrimonialização indevida do bem público?

CABIMENTO DA CONSULTA

A competência deste Tribunal de Contas da União para apreciar a presente consulta decorre, de forma direta e inafastável, do art. 71, inciso VI, da Constituição Federal:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

Os recursos objeto da presente consulta têm **origem federal**, consubstanciando-se em valores devidos pela União ao Estado do Maranhão a título de complementação do extinto FUNDEF, conforme decisões judiciais transitadas em julgado:

a) Ação Cível Originária n. 661/MA (Supremo Tribunal Federal): reconheceu o direito do Estado do Maranhão de receber complementação federal do FUNDEF calculada segundo critérios constitucionais e legais não observados pela União à época dos repasses;

b) Cumprimento de Sentença n. 1022241-74.2019.4.01.3700 (Tribunal Regional Federal da 1ª Região): quantificou e determinou o pagamento dos valores devidos pela União ao Estado.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Maurício Carvalho – União Brasil/RO

Tratando-se de recursos federais transferidos ao Estado, ainda que por força de decisão judicial, submetem-se integralmente à fiscalização do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 71, VI, da Constituição Federal. A origem federal dos recursos é suficiente para atrair a competência fiscalizatória do TCU, independentemente do momento ou da forma jurídica da transferência (repasse voluntário, constitucional, convencional ou judicial).

A presente consulta reveste-se de interesse público qualificado sob múltiplas dimensões:

- a) **Magnitude dos recursos envolvidos:** Os valores decorrentes do FUNDEB e da complementação federal do FUNDEF, objeto de decisões judiciais definitivas, alcançam montante expressivo, cuja correta aplicação impacta diretamente a qualidade da educação básica oferecida a milhares de estudantes maranhenses.
- b) **Relevância nacional da questão jurídica:** A dúvida jurídica ora apresentada não é exclusiva do Estado do Maranhão. Dezenas de Estados e milhares de Municípios brasileiros encontram-se em situação análoga, tendo obtido ou estando em vias de obter o reconhecimento judicial do direito à complementação federal do FUNDEF e do FUNDEB. A orientação que resultar da apreciação desta consulta pelo TCU constituirá precedente de **alcance nacional**, orientando a atuação de gestores públicos em todo o território brasileiro e conferindo segurança jurídica à implementação de políticas de inclusão digital na educação básica.
- c) **Transformação digital da educação como imperativo contemporâneo:** A transformação digital da educação não constitui mera opção de política pública, mas imperativo decorrente das mudanças estruturais na forma como o conhecimento é produzido, transmitido e apropriado no século XXI. A pandemia de COVID-19 evidenciou, de forma dramática, que o abismo digital constitui fator de exclusão educacional tão ou mais relevante que a ausência de estrutura física tradicional. Estudantes sem acesso a dispositivos





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Maurício Carvalho – União Brasil/RO

Apresentação: 03/11/2025 13:38:20.037 - CE

REQ n.212/2025

eletrônicos e conectividade foram alijados do processo educacional durante o período de ensino remoto emergencial, ampliando desigualdades preexistentes. Dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)ⁱ indicam que milhares de estudantes brasileiros da rede pública carecem de acesso adequado a dispositivos eletrônicos, configurando grave violação ao direito fundamental à educação de qualidade.

- d) **Prevenção de irregularidades e responsabilização:** A formulação de consulta prévia ao TCU constitui o mecanismo mais adequado para **prevenir irregularidades e evitar a responsabilização de gestores públicos** que, movidos pela melhor das intenções — promover a inclusão digital e a qualidade educacional —, poderiam implementar políticas posteriormente consideradas irregulares por ausência de orientação técnico-jurídica consolidada. O controle preventivo, exercido mediante consultas, é **mais eficaz, menos oneroso e mais compatível com os princípios da eficiência administrativa e da continuidade dos serviços públicos do que o controle repressivo**, exercido *post factum* mediante auditorias e tomadas de contas especiais.

A presente consulta, portanto, reveste-se de inequívoco interesse público, porquanto visa a esclarecer, previamente à implementação de política pública educacional de grande envergadura, a correta aplicação de recursos vinculados constitucionalmente à educação, evitando-se eventuais irregularidades e assegurando-se a máxima efetividade dos direitos fundamentais à educação e à inclusão digital dos estudantes maranhenses.

Contexto fático da consulta

1. Possibilidade de formulação de consulta tendo como plano de fundo um caso concreto

A admissibilidade de consultas ao Tribunal de Contas da União motivadas por situações concretas encontra-se consolidada na jurisprudência desta Corte, desde





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Maurício Carvalho – União Brasil/RO

que observada a necessária distinção entre **contextualização fática** e **formulação abstrata da questão jurídica**.

O instituto da consulta, previsto no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992 e disciplinado no art. 264 do Regimento Interno do TCU, destina-se à elucidação de dúvidas sobre a aplicação de dispositivos legais e regulamentares, não ao exame de situações individuais ou à prestação de assessoria jurídica casuística. Todavia, a jurisprudência pacífica desta Corte reconhece que **a origem factual da dúvida não contamina a consulta, desde que a questão seja submetida em tese**, com aptidão para gerar orientação de aplicabilidade universal.

Nesse sentido, eis os Acórdãos 935/2004 e 1634/2016, ambos do plenário da Corte de Contas Federal:

É possível o TCU conhecer de consulta, mesmo diante de situação motivada por caso concreto. (Acórdão 935/2004 – Plenário)

Na consulta formulada ao TCU, pode-se mencionar o caso concreto que a motivou, desde que o consulente também submeta, em tese, a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal (art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992). (Acórdão 1634/2016 – Plenário)

A *ratio decidendi* desses precedentes repousa na compreensão de que a função consultiva do TCU volta-se à prevenção de irregularidades e à uniformização da interpretação de normas de observância obrigatória, objetivos que seriam frustrados caso se exigisse que consultas decorressem de dúvidas puramente abstratas, desvinculadas da realidade administrativa. Afinal, são justamente as situações concretas que revelam as zonas de penumbra normativa, os conceitos jurídicos indeterminados que demandam densificação e as lacunas que reclamam integração.

O que a jurisprudência do TCU veda não é a motivação concreta da consulta, mas sim a formulação concreta das questões, que transformaria o instituto em sucedâneo de pareceres jurídicos individualizados ou em antecipação de julgamento sobre prestações de contas futuras.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Maurício Carvalho – União Brasil/RO

A presente consulta situa-se inequivocamente no espectro da admissibilidade. Embora tenha como plano de fundo programas estaduais de inclusão digital educacional — notadamente o Programa "Tô Conectado", implementado pelo Estado do Maranhão —, a questão submetida à apreciação deste Tribunal transcende amplamente os limites territoriais e temporais dessa iniciativa específica.

2. Aquisição de tablets no âmbito do programa “tô conectado”

A aquisição de tablets pelo Estado do Maranhão não se trata de iniciativa isolada ou desarticulada das políticas nacionais de educação, mas insere-se no Programa "Tô Conectado", que integra a política nacional de inclusão digital na educação.

Essa política nacional é amparada por robusto arcabouço normativo. A Lei n. 14.172/2021, com as alterações promovidas pela Lei n. 14.640/2023, que "dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública":

Art. 1º Esta Lei estabelece a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, para matriculados na educação básica pública.

Art. 3º Os recursos de que trata o art. 2º desta Lei deverão atender às seguintes finalidades:

[...]

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;

§ 1º A critério dos Estados e do Distrito Federal, os terminais de que trata o inciso II do caput deste artigo poderão ser cedidos para os professores e os alunos em caráter permanente ou para uso temporário, individual e intransferível, hipótese em que deverão ser devolvidos às autoridades competentes em bom funcionamento no prazo estabelecido em termo de





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Maurício Carvalho – União Brasil/RO

compromisso firmado entre o poder público e o beneficiário ou o seu responsável.

A Lei n. 14.172/2021, embora originalmente editada em contexto emergencial decorrente da pandemia de COVID-19, foi substancialmente alterada pela Lei n. 14.640/2023, que lhe conferiu caráter permanente e ampliou seu alcance, evidenciando o reconhecimento, pelo legislador federal, de que a inclusão digital constitui política pública estrutural, não meramente emergencial.

Esse marco normativo revela três orientações jurídicas fundamentais:

- a) O legislador federal reconhece expressamente que a aquisição de dispositivos eletrônicos para estudantes constitui ação legítima de política educacional, enquadrável nas finalidades de manutenção e desenvolvimento do ensino;
- b) A legislação federal admite, de forma inequívoca, a transferência permanente ("cessão em caráter permanente") de dispositivos eletrônicos aos estudantes, demonstrando que essa modalidade de política pública não configura despatrimonialização indevida, mas instrumento adequado de realização do direito à educação;
- c) A norma federal estabelece que os dispositivos podem ser utilizados pelos estudantes "nos estabelecimentos públicos de ensino ou fora deles", reconhecendo que o processo educacional contemporâneo transcende os limites físicos da escola, exigindo que estudantes tenham acesso permanente a recursos tecnológicos.

O referido programa também encontra base na Resolução n. 23, de 27 de setembro de 2023, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), regulamenta a assistência financeira da União aos Estados para garantia de acesso à internet com fins educacionais, no âmbito do Programa de Inovação Educação Conectada.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Maurício Carvalho – União Brasil/RO

Essa Resolução estabelece parâmetros operacionais relevantes para políticas de inclusão digital educacional:

Art. 1º Estabelecer os procedimentos e as normas para a descentralização de recursos financeiros, a título de apoio financeiro, aos Estados e ao Distrito Federal, para garantia de acesso à internet com fins educacionais a estudantes e a professores da educação básica pública beneficiários do Programa de Inovação Educação Conectada [...]

Art. 2º O apoio financeiro de que trata esta Resolução destina-se a auxiliar os Estados e o Distrito Federal, por meio das respectivas Secretarias de Educação, na garantia de acesso à internet, com fins educacionais, aos estudantes e aos professores da educação básica pública, contemplando as seguintes finalidades:

I - contratação de solução de conectividade que viabilize o acesso à internet, com fins educacionais, pelos estudantes e professores da educação básica pública, inclusive fora do ambiente escolar;

II - aquisição de dispositivos eletrônicos e terminais portáteis que possibilitem acesso à rede de dados móveis ou rede sem fio para uso pelos beneficiários da ação, nos estabelecimentos de ensino ou fora deles.

A Resolução FNDE n. 23/2023 especifica ainda o que segue:

Art. 4º Os recursos financeiros de que trata esta Resolução serão repassados em parcela única aos Estados e ao Distrito Federal, mediante depósito em conta corrente específica [...]

§ 1º Os recursos referidos no caput deverão ser utilizados exclusivamente em ações que garantam o acesso à internet aos estudantes e professores, observadas as finalidades previstas no art. 2º desta Resolução.

§ 2º A critério dos Estados e do Distrito Federal, os terminais de que trata o inciso II do art. 2º desta Resolução poderão ser cedidos para os professores e os alunos em caráter permanente ou para uso temporário, individual e intransferível, na forma prevista no § 1º do art. 3º da Lei nº 14.172, de 2021.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Maurício Carvalho – União Brasil/RO

Apresentação: 03/11/2025 13:38:20.037 - CE

REQ n.212/2025

O referido programa alinha-se, ainda, com os ditames do Programa Escola Digna, regulamentado pela Lei estadual n. 10.995/2019, o qual institucionaliza ações voltadas à promoção da aprendizagem e à articulação com as redes públicas de ensino, em regime de colaboração com os municípios:

Art. 3º A Política Educacional "Escola Digna" será desenvolvida de forma integrada pelo Governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Estado de Educação - SEDUC, em regime de colaboração com os municípios, abrangendo as seguintes ações: (...)

VII - fornecimento de insumos, que favoreçam a melhoria da aprendizagem;

A articulação entre o Programa "Tô Conectado" (iniciativa estadual) e a política nacional de inclusão digital educacional (Lei n. 14.172/2021, Lei n. 14.640/2023 e Resolução FNDE n. 23/2023) evidencia convergência de finalidades e unidade de propósitos entre os entes federativos na implementação de ações voltadas à democratização do acesso a tecnologias educacionais.

3. Tablets como "equipamentos necessários ao ensino"

O direito à educação, consagrado nos arts. 6º e 205 a 214 da Constituição Federal, constitui direito fundamental de segunda geração, de caráter prestacional, cuja concretização demanda a alocação de recursos públicos mediante políticas ativas dos entes federativos.

Ao tratar da destinação legal dos recursos vinculados à fundos constitucionais de educação, inclusive aqueles oriundos de complementação decorrente de decisões judiciais, a Lei n. 14.113/2020, em seus arts. 25 e 47-A, estabelece que os recursos devem ser aplicados em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conforme definidas no art. 70 da Lei n.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Maurício Carvalho – União Brasil/RO

9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB). Vejamos a redação dos referidos dispositivos:

Lei n. 14.113/2020

Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 47-A. Serão utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidos para utilização do valor principal dos Fundos os recursos extraordinários recebidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em decorrência de decisões judiciais relativas ao cálculo do valor anual por aluno para a distribuição dos recursos: (Incluído pela Lei nº 14.325, de 2022)

I - dos fundos e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), previstos na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996; (Incluído pela Lei nº 14.325, de 2022)

II - dos fundos e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) 2007-2020, previstos na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; (Incluído pela Lei nº 14.325, de 2022)

III - dos fundos e das complementações da União, nas modalidades VAAF e VAAT, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) permanente, previstos nesta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.325, de 2022)

Lei n. 9.394/1996





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Maurício Carvalho – União Brasil/RO

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - **aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;**

A interpretação teleológica — voltada à finalidade da norma — revela que o objetivo do art. 70, II, da LDB é assegurar que os estudantes tenham acesso aos **instrumentos materiais indispensáveis** ao processo de ensino-aprendizagem.

Em razão disso, o conceito jurídico de "equipamentos necessários ao ensino" deve ser compreendido como de cunho indeterminado de conteúdo variável, cujo preenchimento semântico ajusta-se às necessidades pedagógicas contemporâneas. Sua definição não pode permanecer estática, aprisionada em compreensões ultrapassadas que refletem realidades pedagógicas do século XX.

Quando a LDB foi promulgada em 1996, o contexto educacional brasileiro caracterizava-se por um ensino predominantemente analógico, baseado em quadro-negro, giz e material impresso. Computadores eram equipamentos raros e restritos a laboratórios de informática, A Internet era incipiente, sem relevância pedagógica expressiva. Não havia, portanto, recursos educacionais digitais estruturados.

Vinte e nove anos depois, em 2025, a realidade educacional foi radicalmente transformada. As Bases Nacionais Comuns Curriculares (BNCC) incluem competências digitais como essenciais. As plataformas educacionais digitais passaram a constituir ferramentas pedagógicas centrais. Livros didáticos digitais, videoaulas, simuladores e aplicativos educacionais são recursos ordinários. E a própria pandemia de COVID-19 demonstrou que dispositivos eletrônicos são condição de possibilidade para o exercício do direito à educação.





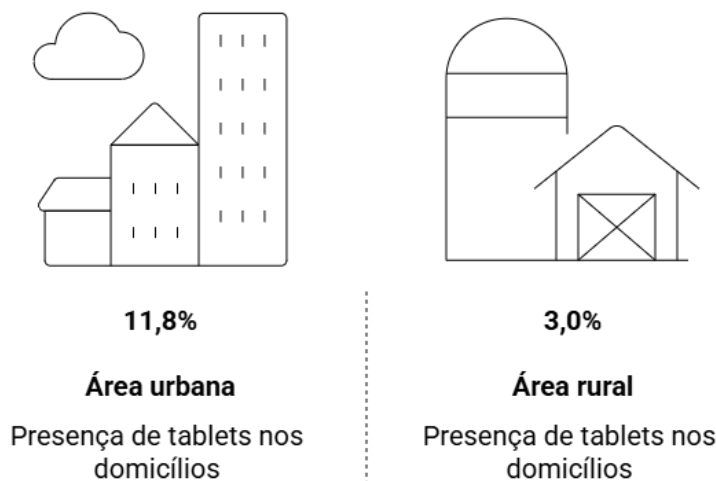
CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Maurício Carvalho – União Brasil/RO

Além disso, segundo dados da Pesquisa TIC Educação 2022, realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), embora 94% das escolas brasileiras de Ensino Fundamental e Médio estejam conectadas à Internet, apenas 58% possuem computadores (notebooks, desktops ou tablets) e conectividade disponíveis para uso efetivo dos alunosⁱⁱ.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) - TIC 2024, realizada pelo IBGE, revela que apenas 38,6% dos domicílios brasileiros possuem microcomputador e 10,8% possuem tablet, percentuais que caem drasticamente nas áreas rurais (3% para tablets)ⁱⁱⁱ.

Presença de tablets nos domicílios



Essa desigualdade estrutural no acesso a dispositivos eletrônicos, que é **ainda mais acentuada quando se trata de alunos da rede pública**, configura grave violação ao princípio da igualdade material no acesso à educação.



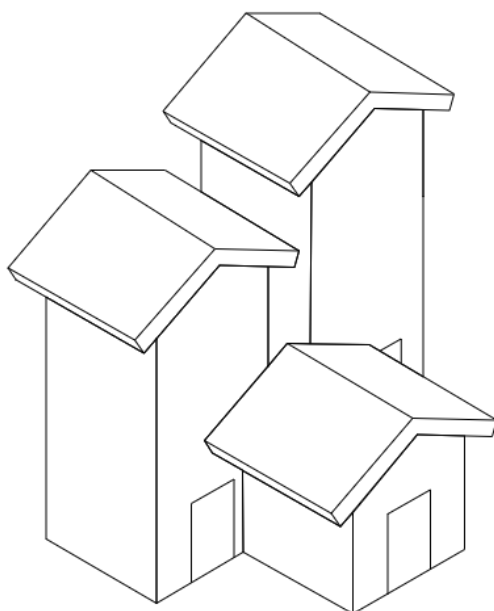


CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Maurício Carvalho – União Brasil/RO

A pesquisa evidencia ainda a correlação direta entre renda e acesso a tecnologias educacionais: o rendimento médio per capita dos domicílios sem microcomputador nem tablet é de R\$ 1.233, contrastando drasticamente com R\$ 3.174 nos domicílios que possuem ao menos um desses dispositivos:

Desigualdade de Renda Familiar



1

Sem Dispositivo

Domicílios sem microcomputadores ou tablets têm rendimento médio de R\$ 1.233.

2

Um Dispositivo

Domicílios com pelo menos um dispositivo têm rendimento médio de R\$ 3.174.

3

Ambos os Dispositivos

Domicílios com ambos microcomputadores e tablets têm rendimento médio de R\$ 4.825.

O Direito, como ciência social aplicada, não pode ignorar a realidade posta, devendo evoluir em consonância com as necessidades tecnológicas, sociais e pedagógicas da sociedade.

A interpretação sistemática, por sua vez, revela que o art. 70, inciso VIII, da LDB autoriza expressamente a "aquisição de material didático-escolar", conceito que historicamente evoluiu de cadernos e lápis para incluir recursos tecnológicos.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Maurício Carvalho – União Brasil/RO

Se o material didático pode ser digital, o equipamento que permite o acesso a esse material didático é, logicamente, equipamento necessário ao ensino.

Aplicando essas premissas hermenêuticas ao caso concreto, impõe-se reconhecer que tablets educacionais constituem, no contexto contemporâneo, equipamentos necessários ao ensino tanto quanto o eram, em 1996, as carteiras escolares, os quadros-negros e os retroprojetores.

Pertinente ainda destacar que a Base Nacional Comum Curricular (BNCC)^{iv}, homologada em 2018, estabelece como uma das dez competências gerais da educação básica:

Competência 5: Compreender, utilizar e criar tecnologias digitais de informação e comunicação de forma crítica, significativa, reflexiva e ética nas diversas práticas sociais (incluindo as escolares) para se comunicar, acessar e disseminar informações, produzir conhecimentos, resolver problemas e exercer protagonismo e autoria na vida pessoal e coletiva.

Tablets educacionais enquadram-se, inequivocamente, no conceito de "equipamentos necessários ao ensino" previsto no art. 70, inciso II, da LDB, considerando-se: (i) a evolução das necessidades pedagógicas contemporâneas; (ii) as competências digitais estabelecidas como obrigatórias pela BNCC; (iii) a grave exclusão digital que atinge estudantes da rede pública; (iv) a funcionalidade pedagógica essencial desses dispositivos; e (v) a evidência empírica da pandemia sobre sua necessidade para o exercício do direito à educação.

QUESTÃO JURÍDICA EM TESE

Compatibilidade entre transferência patrimonial e finalidade educacional

O Direito Administrativo brasileiro desenvolveu-se historicamente sob o paradigma de que bens públicos devem permanecer sob propriedade e controle





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Maurício Carvalho – União Brasil/RO

direto da Administração, sendo disponibilizados aos particulares mediante relações jurídicas que preservam o domínio público (permissão de uso, cessão, comodato). Esse paradigma funda-se em premissas válidas: proteção do patrimônio público contra despatrimonialização indevida; possibilidade de controle sobre o uso dos bens; e responsabilização por danos e manutenção.

Todavia, esse modelo revela-se funcionalmente inadequado quando aplicado a políticas de inclusão digital educacional, por razões estruturais que merecem análise detida. A manutenção da propriedade pública com mera "cessão de uso temporária" de dispositivos eletrônicos educacionais apresenta incompatibilidades insuperáveis com a natureza e os objetivos das políticas de inclusão digital:

- a) **Natureza do bem e finalidade de uso:** equipamentos eletrônicos, tais como tablets educacionais, para cumprirem sua função pedagógica contemporânea, devem estar permanentemente disponíveis ao estudante, inclusive e especialmente fora do ambiente escolar. A Base Nacional Comum Curricular pressupõe que estudantes desenvolvam competências digitais mediante uso contínuo e integrado de tecnologias ao seu cotidiano educacional. A cessão temporária, com obrigação de devolução, cria insegurança jurídica e inviabiliza a apropriação efetiva do instrumento pedagógico pelo estudante, reduzindo-o a mero "usuário eventual" de ferramenta essencial;
- b) **Custos administrativos desproporcionais:** manter registro patrimonial individualizado, controle de cessão temporária de dezenas ou centenas de milhares de equipamentos eletrônicos, termos de responsabilidade individuais, procedimentos de devolução e substituição geraria custos de transação administrativos que consumiriam recursos que deveriam ser aplicados na própria atividade educacional. A economicidade exige que se evite burocracia que não agrega valor à finalidade pública;
- c) **Efeito pedagógico e psicológico do pertencimento:** A literatura em economia comportamental identifica o *endowment effect* (efeito dotação),





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Maurício Carvalho – União Brasil/RO

segundo o qual indivíduos tendem a valorizar mais bens que efetivamente lhes pertencem. Embora estudos específicos sobre aplicação desse efeito em contexto de dispositivos educacionais sejam ainda incipientes, é razoável supor que a transferência definitiva da propriedade, ao invés de mera cessão temporária, possa gerar maior senso de responsabilidade no estudante^v;

- d) **Continuidade educacional e transições:** estudantes em transição escolar (mudança de escola, conclusão de etapa, migração entre redes) manteriam o dispositivo, assegurando continuidade no acesso a recursos educacionais digitais, bibliotecas virtuais, histórico de aprendizagem e ferramentas já apropriadas pelo estudante.

Ademais, a doação de equipamentos eletrônicos a estudantes, longe de violar, concretiza princípios fundamentais do Direito Administrativo.

Sob a ótica do **princípio da eficiência** a doação é mais adequada do que a manutenção de controle patrimonial sobre centenas de milhares de dispositivos individuais. A cessão temporária exigiria cadastro patrimonial individualizado, termos de responsabilidade, controles de devolução e redistribuição a cada ano letivo, procedimentos de verificação, estrutura de armazenamento e gestão de litígios sobre danos. Esses custos de transação não agregam valor educacional, representando desperdício de recursos que deveriam ser aplicados na atividade-fim. Dispositivos em posse definitiva são utilizados de forma mais intensa e integrada ao processo de aprendizagem, gerando maior retorno educacional por real investido.

O **princípio da finalidade** é igualmente atendido, pois a doação realiza de forma mais ampla e efetiva a finalidade educacional dos recursos. equipamentos eletrônicos em posse definitiva tornam-se ferramentas pessoais de aprendizagem integradas ao cotidiano do aluno, permitindo uso contínuo dentro e fora da escola. A cessão temporária, por sua natureza precária, inibe a apropriação pedagógica plena do dispositivo, reduzindo-o a equipamento "emprestado" de uso eventual.

A **economicidade** (art. 70, CF) exige que a Administração adote soluções que propiciem melhores resultados com menores custos. A doação evita





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Maurício Carvalho – União Brasil/RO

desperdícios com estruturas de controle patrimonial, pessoal alocado em atividades burocráticas, espaços de armazenamento, litígios sobre responsabilização e custos de oportunidade de recursos desviados de melhorias educacionais diretas.

Portanto, é evidente que o interesse público primário — educação de qualidade e inclusão digital dos estudantes — prevalece sobre o interesse público secundário de manutenção formal do patrimônio público.

1. Precedente normativo tratado na lei n. 14.172/2021

Possibilidade de sua aplicação analógica

A analogia (*analogia legis*), enquanto método de integração do ordenamento jurídico, aplica-se quando existe lacuna normativa e há norma que, embora regule situação diversa, fundamenta-se em razão de ser idêntica (*eadem ratio*) à situação não regulada. No caso concreto, a lacuna legislativa é evidente: a legislação do FUNDEF/FUNDEB não disciplina expressamente a possibilidade ou impossibilidade de doação de equipamentos educacionais a estudantes.

A Lei Federal n. 14.172/2021, editada em contexto emergencial decorrente da pandemia de COVID-19, estabeleceu a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e professores da educação básica pública.

Referida lei, em seu art. 3º, inciso II, c/c § 1º, expressamente autorizou:

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)

(...)

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)

§ 1º A critério dos Estados e do Distrito Federal, os terminais de que trata o inciso II do caput deste artigo **poderão ser cedidos para os professores e**





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Maurício Carvalho – União Brasil/RO

os alunos em caráter permanente ou para uso temporário, individual e intransferível, hipótese em que deverão ser devolvidos às autoridades competentes em bom funcionamento no prazo estabelecido em termo de compromisso firmado entre o poder público e o beneficiário ou o seu responsável.

Embora a Lei n. 14.172/2021 tenha disciplinado recursos específicos transferidos pela União aos Estados para finalidade determinada (acesso à internet durante a pandemia), revela orientação normativa do legislador federal no sentido de admitir a transferência, em caráter permanente, de dispositivos eletrônicos educacionais aos estudantes, como instrumento legítimo de política pública educacional.

No caso concreto, a Lei n. 14.172/2021, ao autorizar expressamente a aquisição e cessão permanente de equipamentos eletrônicos a estudantes, fixa interpretação autêntica — oriunda do próprio legislador — de que tablets constituem instrumentos legítimos de política educacional, enquadráveis nas finalidades de manutenção e desenvolvimento do ensino. E essa orientação legislativa deve ser considerada na interpretação do art. 70, II, da LDB.

Conforme se infere, há identidade de razão entre as legislações analisadas: a Lei n. 14.172/2021 e a legislação do FUNDEF/FUNDEB compartilham a mesma finalidade (manutenção e desenvolvimento do ensino) e o mesmo fundamento (concretização do direito à educação).

Tanto os recursos disciplinados pela Lei n. 14.172/2021 quanto os recursos do FUNDEF destinam-se à manutenção e desenvolvimento do ensino, constituindo recursos vinculados constitucionalmente à educação. Além disso, ambas as políticas voltam-se aos estudantes da educação básica pública.

Em ambos os casos, se trata da aquisição de dispositivos eletrônicos para uso educacional. E não há, na legislação do FUNDEF ou do FUNDEB, vedação expressa à doação de bens adquiridos com esses recursos, desde que a aquisição configure despesa de MDE.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Maurício Carvalho – União Brasil/RO

A aplicação analógica da Lei n. 14.172/2021 aos recursos do FUNDEB e do FUNDEF não constitui, portanto, extensão arbitrária, mas integração sistemática do ordenamento jurídico, à luz do princípio da unidade do sistema e da máxima efetividade dos direitos fundamentais.

QUESTÕES SUBMETIDAS À APRECIÇÃO DO TCU

Diante do exposto, ante a dúvida jurídica existente e em havendo a possibilidade de este Egrégio Tribunal de Contas da União discordar da tese ora exposta, formula-se as seguintes questões, em ordem de precedência lógica:

- 1) É compatível com a destinação constitucional e legal dos recursos do FUNDEB e do extinto FUNDEF (objeto de complementação judicial pela União) a aquisição de equipamentos eletrônicos para doação definitiva, com transferência de propriedade, aos alunos da rede pública estadual de ensino? Ou a cessão de uso seria a modalidade adequada?

Acaso se reconheça a legalidade da doação de equipamentos eletrônicos com recursos do FUNDEB e do FUNDEF, indaga-se, de forma complementar:

- 2) Quais medidas de controle, monitoramento e responsabilização devem ser implementadas pelo gestor público para assegurar:
 - a. O uso efetivo dos dispositivos para fins educacionais?
 - b. A preservação do interesse público e a responsabilização em caso de uso inadequado ou desvio de finalidade?
 - c. O adequado tratamento patrimonial dos bens após a conclusão dos estudos ou transferência do aluno?





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Maurício Carvalho – União Brasil/RO

- 3) É obrigatória a celebração de termo de compromisso com os estudantes beneficiários e/ou seus responsáveis legais, estabelecendo direitos, deveres e condições de uso dos equipamentos eletrônicos doados?
- 4) A doação de equipamentos eletrônicos, nos termos propostos, sujeita-se a alguma limitação quantitativa ou qualitativa (valor unitário máximo, especificações técnicas mínimas e máximas, proporção em relação ao montante total de recursos do FUNDEB e do FUNDEF) para ser considerada regular?

Sala da Comissão, 03 de novembro de 2025.

MAURÍCIO CARVALHO
Deputado Federal (UNIÃO – RO)

Apresentação: 03/11/2025 13:38:20.037 - CE

REQ n.212/2025



ⁱ <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/territorios-conectados-educacao-digital-para-conectar-saberes-e-transformar-aprendizagens>

ⁱⁱ <https://cetic.br/pt/noticia/conectividade-nas-escolas-brasileiras-aumenta-apos-a-pandemia-mas-faltam-dispositivos-para-acesso-a-internet-pelos-alunos-revela-tic-educacao-2022/>

ⁱⁱⁱ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/44031-internet-chega-a-74-9-milhoes-de-domicilios-do-pais-em-2024>

^{iv} https://www.gov.br/mec/pt-br/escola-em-tempo-integral/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal.pdf

^v O *endowment effect* foi demonstrado originalmente por Daniel Kahneman, Jack Knetsch e Richard Thaler em estudos clássicos (especialmente "Experimental Tests of the Endowment Effect and the Coase Theorem", Journal of Political Economy, 1990), mostrando que pessoas valorizam mais bens que já possuem do que bens idênticos que poderiam adquirir.

