



Câmara Municipal de Corbélia
Assessoria Jurídica

CONSULTA Nº 001/2021

Requerente: Vereadora Marily Skottki Bloemer.

Assunto: Consulta. Possibilidade jurídica do Município subsidiar ou prestar diretamente o serviço de transporte escolar universitário para as cidades vizinhas. Parecer opinativo.

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

Trata-se de Consulta realizada pela Vereadora Marily Skottki Bloemer da 15ª Legislatura, quanto a possibilidade jurídica do Município subsidiar ou prestar diretamente o serviço de transporte escolar universitário para as cidades vizinhas, ainda quanto as modalidades de prestação desse benefício público, bem como quanto à iniciativa da matéria.

Para iniciar o tema, **quanto a possibilidade jurídica**, tem-se como necessário o levantamento legislativo, iniciando-se da mais ampla à mais restrita, temos a consagração do direito à educação em documentos e convenções internacionais apoiadas e intermediadas pela Organização das Nações Unidas, particularmente à Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, que em seu Artigo 26, dispõe:

Artigo 26

1. **Todo ser humano tem direito à instrução.** A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. **A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.**
2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do ser humano e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos. **(grifo nosso)**

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, prevê em seu Art. 6º que a educação compõe o rol de direitos sociais. Ainda no texto constitucional encontramos o Art. 205 que dispõe que a educação é direito de todos, dever do Estado e da família e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, definindo como princípio, no Art. 206, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, elencando no Art. 208 o dever do Estado com a educação.

Todavia, o Art. 23 expressa ser competência comum da União, dos Estados e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação.

Em seu Art. 211 a Carta Magna designa que a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil:



Câmara Municipal de Corbélia
Assessoria Jurídica

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. **(grifo nosso)**

A Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, prevê em seu Art. 4º que o Estado deve garantir: *VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (grifo nosso)*

Ainda, em seu Art. 10 e Art. 11, esclarece as incumbências

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

.....
V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

.....
VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

.....
III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

.....
V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

..... **(grifos nossos)**

E ainda:



Câmara Municipal de Corbélia
Assessoria Jurídica

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:

.....
VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (grifo nosso)

A Lei Federal nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, que institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude, dispõe quanto ao direito à educação:

Art. 7º O jovem tem direito à educação de qualidade, com a garantia de educação básica, obrigatória e gratuita, inclusive para os que a ela não tiveram acesso na idade adequada.

.....
Art. 11. O direito ao programa suplementar de transporte escolar de que trata o art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, será progressivamente estendido ao jovem estudante do ensino fundamental, do ensino médio e da educação superior, no campo e na cidade. (grifos nossos)

Já a Lei Federal nº 12.816, de 5 de junho de 2013, que altera e complementa a legislação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, torna expresso que:

Art. 5º A União, por intermédio do Ministério da Educação, apoiará os sistemas públicos de educação básica dos Estados, Distrito Federal e Municípios na aquisição de veículos para transporte de estudantes, na forma do regulamento.

Parágrafo único. Desde que não haja prejuízo às finalidades do apoio concedido pela União, os veículos, além do uso na área rural, poderão ser utilizados para o transporte de estudantes da zona urbana e da educação superior, conforme regulamentação a ser expedida pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Estado do Paraná por sua vez instituiu o Programa Estadual do Transporte Escolar (PETE) com a sanção da Lei Estadual nº 11.721, de 20 de maio de 1997, que foi alterada posteriormente pela Lei Estadual nº 17.568, de 15 de maio de 2013, contudo, somente em relação aos estudantes da rede pública de ensino do Estado do Paraná.

Em âmbito municipal há a regulamentação do Comitê do Transporte Escolar para fins de acompanhar a aplicação dos recursos advindos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE e o Programa Caminho da Escola.

Ainda, cumpre observar as iniciativas legislativas sobre a possibilidade de autorizar os municípios a promover o transporte escolar universitário, basicamente em três frentes:

a) a autorização pura e simples, permitindo o transporte intermunicipal e interestadual de estudantes de cursos técnicos, superiores e tecnológicos e de graduação por veículos mantidos e adquiridos pelos entes federados por meio dos programas instituídos pela União para transporte escolar com recursos do FNDE e PNATE, a exemplo do PL Nº 4031/2020, do Deputado Pedro Lupion (DEM/PR), que *Altera a Lei nº 12.816, de 2013, para autorizar os Municípios a prestarem o transporte de estudantes do ensino superior*;



Câmara Municipal de Corbélia
Assessoria Jurídica

b) a inclusão no Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE de apoio financeiro para o transporte dos estudantes de cursos técnicos, superiores e tecnológicos e de graduação, a exemplo do PL 2564/2011, da Senadora Marisa Serrano (PSDB/MS), que *Altera o art. 2º da Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para incluir no Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) a assistência financeira ao transporte intermunicipal de alunos da educação superior*; e

c) a instituição de programa próprio a exemplo do PL 4054/2015, de autoria da Deputada Moema Gramacho (PT/BA), que *Dispõe sobre a criação do “Programa de Transporte Social Técnico e Universitário”, para custear deslocamento dos alunos do ensino técnico e universitários em âmbito intermunicipal*.

A matéria é recorrente, com demonstram os outros 14 (quatorze) projetos com a mesma matéria: PL 2162/2015; PL 4054/2015; PL 4925/2016, PL 8619/2017, PL 4031/2020; PL 7762/2017; PL 7829/2017; PL 8391/2017, PL 2571/2019; PL 10611/2018, PL 620/2019, PL 653/2019, PL 4406/2019, PL 5285/2020, todos estão em tramitação na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

Da legislação levantada emerge rapidamente o entendimento da possibilidade legal do Município ofertar ou subsidiar o transporte escolar universitário para as cidades vizinhas.

Contudo tal conclusão deve vir acompanhada de algumas ressalvas. Ou seja, compete prioritariamente ao Município a educação básica, notadamente, no caso do Município de Corbélia, à educação infantil e ensino fundamental anos iniciais, contudo sem proibição de atuação em outros níveis, desde que cumpridas as suas obrigações prioritárias.

Entre as obrigações prioritárias está a obrigação constitucional de aplicar 25% (*vinte e cinco por cento*), *no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino* infantil e fundamental anos iniciais, conforme estabelecido pelo Art. 212. da Constituição Federal.

As obrigações com a oferta de vagas em creches e escolas devem estar supridas e planejadas quanto ao incremento da oferta para os anos posteriores.

As despesas com o transporte escolar universitário não podem ser satisfeitas com os recursos provenientes do FUNDEB e do PNATE, além de não afetar ou comprometer a oferta do transporte escolar da educação infantil e do ensino fundamental.

As despesas para o custeio da oferta devem estar previstas e autorizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, nos termos o Art. 62 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim a oferta do benefício deve estar prevista e regulamentada por legislação local, estabelecendo o programa, diretrizes, espécies de serviços, valores de subsídios e preços públicos, se for o caso, e principalmente requisitos objetivos para acesso ao direito, para se evitar o desvio de finalidade e ou abuso de poder.

Quanto à forma de prestar o auxílio ao transporte universitário, as modalidades e soluções podem ser inúmeras e contemplar diversas nuances de acordo com as



Câmara Municipal de Corbélia
Assessoria Jurídica

circunstancias locais, contudo vamos nos ater à duas modalidades comuns, tomadas por outros entes federados.

O município pode celebrar **convenio com associação de estudantes**, para a transferência voluntária de recursos, visando a atuação em regime de colaboração em atividade que desperta interesse recíproco das partes envolvidas, sendo que tais subsídios devem ser realizados nos ditames da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, sendo que o aporte financeiro se limita a aquisição de bens de capital e ou custeio que estejam afetados ao atendimento da finalidade institucional da entidade que é também de interesse público, possibilidade está já analisada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conforme Acórdão nº 3472/2014 do Tribunal Pleno no Processo nº 347446/13 de Consulta com efeito normativo.

O município pode também **realizar diretamente o transporte universitário** com veículos destinados ao transporte escolar, sendo que neste caso é possível realizar o transporte a título gratuito, bem como exigir uma contraprestação, a exemplo, instituir um preço público ou ainda exigir alguma atividade comunitária, possibilidade está também já analisada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conforme Acórdão nº 3289/2020 do Tribunal Pleno no Processo nº 380316/17 de Consulta com efeito normativo.

Em ambas as modalidades há a exigência que as obrigações com a educação infantil e ensino fundamental estejam plenamente atendidas e que tal programa não comprometa o percentual mínimo previsto no Art. 212 da Constituição Federal e não seja custeada pelos recursos do FUNDEB e do PNATE.

Quanto a iniciativa da matéria é importante observar que a educação é matéria de ordem comum concorrente e também de ordem complementar entre os municípios, Estado e União, conforme inciso V do Art. 10 e inciso II do Art. 11, ambos da Lei Orgânica Municipal.

Em razão disso temos que a iniciativa de matérias que regulamentam tal disciplina em âmbito local é de competência comum dos Poderes Legislativo e Executivo, conforme incisos IV, VII e XIII do Art. 37 e Art. 42, combinados com o já citado inciso V do Art. 10 e inciso II do Art. 11, todas da Lei Orgânica Municipal.

Contudo, se de iniciativa do Poder Legislativo, a matéria não poderá adentrar na seara de atribuições às secretarias e departamentos da administração pública e determinar as fontes das quais advirão os recursos para suportar as despesas, uma vez que tais disciplinas são exclusivas do chefe do Poder Executivo, nos termos do Art. 46 da Lei Orgânica Municipal.

Portanto, sugere-se que se indique, ao Poder Executivo, a instituição de programa visando o transporte intermunicipal escolar universitário, estabelecendo se irá fomentar a colaboração com entidade, se promoverá diretamente o transporte dos estudantes, se exigirá contraprestação com serviços públicos ou até mesmo a cobrança de preço público, se fornecerá subsídio financeiro ao estudante, bem como que a iniciativa determine os requisitos para acesso ao programa e a fonte de custeio constante e autorizada na LDO e LOA.

Uma vez que caso se opte pela iniciativa desta Casa a matéria estará limitada à autorização legislativa, que exigirá de toda forma o envio de proposição do Poder Executivo para as definições legais expostas no parágrafo anterior.



Câmara Municipal de Corbélia
Assessoria Jurídica

Feitos estes apontamentos, passamos a responder a consulta, nos seguintes termos:

- a) o Município realizar o transporte intermunicipal escolar universitário para as cidades vizinhas utilizando veículos da frota municipal, desde que estejam atendidas plenamente as necessidades do ensino fundamental e da educação infantil e não haja o comprometimento do percentual mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal, nos termos do art. 11, V, da Lei 9.394/1996;
- b) o Município pode prestar o serviço de transporte gratuitamente, bem como pode instituir um preço público, de acordo com as disponibilidades financeiras, celebrar convênio de colaboração com associação estudantil, entre outras soluções jurídicas não tratadas neste parecer;
- c) a iniciativa compete à ambos os Poderes municipais, contudo se de iniciativa do Poder Legislativo estará limitada a autorizar a criação de programa, exigindo nova proposição do Poder Executivo para se dispor das demais características do programa que são de exclusividade do chefe do Poder Executivo.

SMJ.

É o parecer.

Corbélia/PR, 23 de março de 2021.

Luís Henrique Lemes

Assessor Jurídico – OAB PR 43.485