

AVULSO NÃO
PUBLICADO:
PARECERES
DIVERGENTES



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 608-B, DE 2011

(Do Sr. Roberto de Lucena)

Institui o direito a passe livre, em transporte público, a acompanhantes de crianças matriculadas em educação infantil; tendo pareceres: da Comissão de Educação e Cultura, pela aprovação, com emenda (relatora: DEP. PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE); e da Comissão de Viação e Transportes, pela rejeição deste e da emenda da Comissão de Educação e Cultura (relator: DEP. MAURO LOPES).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:
EDUCAÇÃO E CULTURA;
VIAÇÃO E TRANSPORTES E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Educação e Cultura:

- parecer da relatora
- emenda oferecida pela relatora
- parecer da Comissão

III – Na Comissão de Viação e Transportes:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituído, em todo o território nacional, o direito a “passe livre” em transporte público, local ou interurbano, à pessoa acompanhante de criança matriculada em estabelecimento de educação infantil.

Parágrafo Único. Os Poderes Públicos Municipais e Estaduais estabelecerão os critérios para a implementação do disposto no *caput* deste artigo.

Art. 2º Esta lei entra em vigor 30 (trinta) dias após sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

No ano de 2008 foi publicada a Lei 11.700/2008 determinando que todas as crianças de 4 a 6 anos terão direito a vaga em escolas de educação infantil ou fundamental próximas às suas residências. A ação foi recebida com entusiasmo e considerada um grande avanço no sistema educacional do País, pois diversos estudos apontam que quanto mais cedo os alunos ingressam na escola, melhor é o desempenho nas séries subsequentes.

Apesar dos benefícios trazidos pela citada Lei verificou-se que muitas famílias não contam com escolas próximas às suas casas para acolher seus filhos no ensino infantil, obrigando os pais a utilizar o transporte público para levar e buscar os filhos nas unidades de ensino, o que trouxe para essas famílias uma despesa adicional no orçamento familiar, que muitas vezes prejudica a frequência desses alunos nas escolas.

O “passe livre” para estudantes já é um programa social consagrado em nosso País, mas ele não satisfaz às necessidades das famílias com

filhos em escolas infantis, pois as crianças em virtude da pouca idade não podem e não devem transitar sozinhas. Assim, por motivo econômico, muitos pais, sem outra opção, deixam filhos menores ir para a escola acompanhadas apenas por outras crianças, que às vezes nem completaram 10 ou 11 anos de idade e que mal conseguem cuidar de si próprias e ainda são obrigadas a se responsabilizar, durante o percurso, por uma criança ainda menor, o que coloca a vida desses pequenos estudantes em risco.

O objetivo desta proposta legislativa é o de estender para a família dos alunos da educação infantil o direito a “passe livre” ou ao transporte escolar gratuito já garantido por lei às crianças que matriculadas na educação fundamental. Assim, o passe livre deverá também ser destinado a quem acompanha a criança da educação infantil à escola.

Somos sabedores que a concessão de gratuidade no transporte público, por lei federal, a determinadas categorias sociais, tem causado preocupação de ordem social e sido polêmica, levando-se em conta, em primeiro lugar, que compete a estados e municípios organizar os serviços públicos de transporte coletivo interurbano e urbano, respectivamente; e, em segundo lugar, que se deve salvaguardar o equilíbrio financeiro do contrato de concessão do transporte público. Contudo, não se pode deixar de considerar que a Constituição Federal, em seu art. 22, XI, estabelece que compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte.

Dada a importância da matéria e a presunção de que a frequência ao ensino infantil será estimulada com esta proposta, requeiro o apoio dos Nobres Pares para a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em 25 de fevereiro de 2011.

Deputado Roberto de Lucena
PV/SP

<p>LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI</p>
--

CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

TÍTULO III DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

CAPÍTULO II DA UNIÃO

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

V - serviço postal;

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

VIII - comércio exterior e interestadual;

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI - trânsito e transporte;

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;

XIV - populações indígenas;

XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;

XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;

XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;

XX - sistemas de consórcios e sorteios;

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;

XXIII - seguridade social;

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

XXV - registros públicos;

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; [*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)*](#)

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXIX - propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. [*\(Parágrafo único com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)*](#)

.....

.....

LEI Nº 11.700, DE 13 DE JUNHO DE 2008

Acrescenta inciso X ao caput do art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O caput do art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso X:

"Art.4º.....
.....

X - vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua publicação.

Brasília, 13 de junho de 2008; 187º da Independência e 120º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
José Henrique Paim Fernandes

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 608, de 2011, de autoria do Deputado Roberto de Lucena, estabelece o direito ao passe livre em transporte público, local ou interurbano, à pessoa acompanhante de criança matriculada em estabelecimento de educação infantil.

A iniciativa determina que caberá aos Poderes Públicos Municipais e Estaduais estabelecer os critérios para a implementação da medida proposta.

A Mesa da Câmara dos Deputados distribuiu o projeto à Comissão de Educação e Cultura e à Comissão de Viação e Transportes, para apreciação conclusiva de mérito, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno desta Casa (RICD), e à Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, para exame terminativo de constitucionalidade e juridicidade, nos termos do art. 54 do RICD.

Cabe, nesta oportunidade, à Comissão de Educação e Cultura examinar a matéria quanto ao mérito educacional.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O projeto em tela apresenta iniciativa oportuna e revestida de inegável mérito social, na medida em que se fundamenta na legítima necessidade de se garantir o deslocamento das crianças de quatro a seis anos matriculadas em escolas distantes de sua residência, de maneira segura e sem ônus para as suas famílias.

A Lei nº 11.700, de 2008, determina que todas as crianças de quatro a seis anos terão direito a vaga em escolas de educação infantil ou fundamental próximas às suas residências. No entanto, como destaca a justificção do projeto em análise, *“apesar dos benefícios trazidos pela citada Lei, verificou-se que muitas famílias não contam com escolas próximas às suas casas para acolher seus filhos no ensino infantil (...)”*.

A Constituição Federal, a partir da alteração oferecida pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, estabelece, em seu art. 208, que a educação básica é obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, sendo garantido o atendimento ao educando, em todas as etapas desse nível de educação, inclusive às crianças da educação infantil, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Considerando que as crianças menores não podem nem devem realizar sozinhas, ou com a companhia exclusiva de outra criança, o percurso residência-escola-residência, **um programa suplementar de transporte voltado para a educação infantil, para ser eficaz, precisa contemplar os responsáveis pelos alunos dessa modalidade de ensino**. É importante que essa disposição geral seja fixada por lei, cabendo à regulamentação local a definição dos limites do benefício e dos meios de controle.

Para tornar mais exequível a medida proposta pelo presente projeto, evitando eventuais abusos por parte dos beneficiários, oferecemos emenda que torna obrigatória, quando da regulamentação da matéria por Estados e

Municípios, a indicação de um único responsável por criança e a restrição do benefício ao período em que o aluno e seu acompanhante realizam o trajeto casa/escola/casa.

É comprovada a correlação positiva entre o desempenho escolar no ensino fundamental e a frequência à educação infantil. A iniciativa que ora examinamos oferece inegável contribuição para que o poder público estimule o acesso à primeira etapa da educação básica, tão relevante para a formação de todos os brasileiros.

Votamos, portanto, pela aprovação do Projeto de Lei nº 608, de 2011, com a emenda anexa.

Sala da Comissão, em 11 de outubro de 2011.

Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende

Relatora

EMENDA Nº

Dê-se ao parágrafo único do art. 1º do projeto a seguinte redação:

“Art. 1º.....

Parágrafo único. Os Poderes Públicos Municipais e Estaduais estabelecerão os critérios para a implementação do disposto no *caput* deste artigo, observando a obrigatoriedade de indicação de um único responsável por criança e a restrição do benefício ao período em que o aluno e seu acompanhante realizam o trajeto casa/escola/casa.

Sala da Comissão, em 11 de outubro de 2011.

Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende

Relatora

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Educação e Cultura, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente, com emenda, o Projeto de Lei nº 608/2011, nos termos do Parecer da Relatora, Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Fátima Bezerra - Presidente, Dr. Ubiali, Izalci, Joaquim Beltrão, Nazareno Fonteles, Paulo Rubem Santiago, Pedro Uczai, Professora Dorinha Seabra Rezende, Tiririca, Waldenor Pereira, Alessandro Molon, Ariosto Holanda, Eduardo Barbosa, Emiliano José, Jandira Feghali, Jorginho Mello, José Linhares, Newton Lima, Osmar Serraglio, Rogério Peninha Mendonça, Rosane Ferreira e Severino Ninho.

Sala da Comissão, em 16 de novembro de 2011.

Deputada FÁTIMA BEZERRA
Presidenta

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

I - RELATÓRIO

O projeto de lei supramencionado pretende instituir, em todo o território nacional, o direito ao passe livre em transporte público, local ou interurbano, à pessoa acompanhante de criança matriculada em estabelecimento de educação infantil. O texto prevê que os poderes públicos municipais e estaduais estabelecerão os critérios para a implementação do benefício. Prevê, ainda, um prazo de trinta dias, a partir da publicação, para a entrada em vigor da nova lei. Segundo o autor, a medida é necessária, pois embora o passe livre para estudantes seja consagrado no País, ele não satisfaz às necessidades das famílias com filhos em escolas infantis, pois as crianças nessa faixa etária não podem e não devem transitar sozinhas.

Antes desta Comissão de Viação e Transportes (CVT), a proposta foi analisada pela Comissão de Educação e Cultura (CEC), onde foi aprovada com uma emenda indicando que, quando da regulamentação da matéria pelos poderes públicos municipais e estaduais, deverá ser indicado um único responsável para cada criança. Além disso, a emenda prevê que o benefício deverá

ser restrito ao período em que a criança e seu acompanhante realizarem o trajeto entre a residência e a escola.

Em seguida, a matéria deverá passar, em caráter conclusivo e regime ordinário de tramitação, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para exame quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas neste órgão técnico.

É o nosso relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Têm sido recorrentes nesta Casa proposições que intentam conceder, a diversos segmentos sociais, benefícios tarifários nos serviços de transporte coletivo de passageiros. É o caso da presente proposta que, amparada no fato de o benefício do passe livre para estudantes ser amplamente utilizado em nosso País, pretende estender a gratuidade a um acompanhante, no caso de alunos matriculados na educação infantil.

Para uma análise adequada do tema, devemos nos deter um pouco sobre a questão das competências definidas pela Constituição Federal em relação a esses serviços, pois, embora o exame de constitucionalidade não seja atribuição da CVT, essa definição embasa certos aspectos de mérito.

De acordo com a nossa Carta Magna, compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, inciso XII, alínea “e”), enquanto aos Municípios cabe organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, inclusive o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (art. 30, inciso V). O transporte intermunicipal, por sua vez, embora não referido explicitamente no texto constitucional, situa-se, a título de competência residual, na esfera estadual (art. 25, § 1º).

É entendimento pacífico que cabe a cada ente do Poder Público regular a prestação do serviço no âmbito de sua competência, o que inclui a fixação de tarifas e a concessão de benefícios. Embora seja privativa da União a competência para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, inciso XI, citado pelo autor da proposta em sua justificação), essa atribuição não lhe permite avançar

sobre questões operacionais do serviço de transporte, sob pena de entrar em conflito com as competências materiais mencionadas acima.

Ora, sabemos que o benefício do passe livre para estudantes envolve o transporte coletivo urbano e, não por acaso, esse benefício é instituído por leis municipais. Eventualmente, no caso de regiões metropolitanas, em que os estudantes utilizam linhas intermunicipais para seus deslocamentos, a concessão do passe livre é feita pelo Estado. Registre-se, a propósito, que em muitas localidades os alunos sequer têm direito à gratuidade total, fazendo jus apenas a um desconto de 50% sobre o valor da passagem.

A concessão de benefícios tarifários traz, também, implicações financeiras que devem ser abordadas aqui. O art. 175 da Constituição Federal afirma que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Esse mesmo artigo pede lei ordinária para disciplinar diversos aspectos relacionados à prestação do serviço, entre os quais a política tarifária.

A regulamentação desse dispositivo constitucional foi concretizada pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que, entre outras providências, “dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal”, complementada, posteriormente, pela Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, que regula a outorga e as prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. Esta última estabelece que “a estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato” (art. 35).

Isso significa que, se não houver a previsão de recursos orçamentários para a cobertura dos custos do benefício tarifário que se pretende conceder, a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato se dará por meio de revisão tarifária. Com isso, há um prejuízo para toda a sociedade, pois o ônus será compartilhado por todos os demais usuários pagantes do serviço. Trabalhadores autônomos e empresas que fornecem vale-transporte para seus funcionários terão seus custos básicos aumentados e tenderão a repassar esse aumento para o preço de seus produtos e serviços, numa reação em cadeia que acaba, no fim das contas, anulando o eventual ganho que a família da criança teria com o benefício da gratuidade para o acompanhante.

A Emenda oferecida pela relatora na CEC, prevendo que a regulamentação da matéria pelos poderes públicos municipais e estaduais estabeleça algumas restrições para o usufruto da gratuidade não consegue contornar o principal problema apresentado, que é o do financiamento do benefício pretendido. Há que se questionar, ainda, se uma lei ordinária federal poderia remeter a regulamentação de qualquer matéria a Estados e Municípios, aspecto que certamente será avaliado pela CCJC.

Diante do exposto, naquilo que compete à CVT analisar, somos pela rejeição quanto ao mérito do Projeto de Lei nº 608, de 2011, e da Emenda apresentada na Comissão de Educação e Cultura.

Sala da Comissão, em 28 de agosto de 2012.

Deputado **Mauro Lopes**
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Viação e Transportes, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 608/2011 e a emenda adotada pela CEC, nos termos do parecer do relator, Deputado Mauro Lopes.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Rodrigo Maia - Presidente, Fábio Souto e Osvaldo Reis - Vice-Presidentes, Diego Andrade, Edinho Araújo, Edson Ezequiel, Geraldo Simões, Hermes Parcianello, Hugo Leal, Jesus Rodrigues, João Leão, Jose Stédile, Leonardo Quintão, Lúcio Vale, Marinha Raupp, Mauro Lopes, Milton Monti, Newton Cardoso, Raul Lima, Vanderlei Macris, Washington Reis, Wellington Fagundes, Zezéu Ribeiro, Zoinho, Gonzaga Patriota, Luiz Argôlo, Renzo Braz, Ronaldo Zulke e Rubens Otoni.

Sala da Comissão, em 20 de março de 2013.

Deputado HUGO LEAL
Presidente *ad hoc*

FIM DO DOCUMENTO
