



PARECER Nº 01 / 2019 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI Nº 14, de 2019, que Altera a Lei nº 4.462, de 13 de janeiro de 2010, que 'dispõe sobre o Passe Livre Estudantil nas modalidades de transporte público coletivo'; em tramitação conjunta com o PROJETO DE LEI Nº 123, de 2019, que Dispõe sobre o Passe Estudantil e dá outras providências.

Autoria: DEPUTADO IOLANDO ALMEIDA e PODER EXECUTIVO

Relator: DEPUTADO REGINALDO VERAS

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Constituição e Justiça o PL nº 14/2019, de autoria do Deputado Iolando Almeida, que objetiva alterar a Lei nº 4.462/2010, que "*dispõe sobre o Passe Livre Estudantil nas modalidades de transporte público coletivo*", para introduzir os cursos de extensão como beneficiários do programa no Distrito Federal.

Na justificação da iniciativa, o autor afirma que "os estudantes desta modalidade de ensino foram preteridos quando da discussão do alcance da Lei nº 4.462/2010 que se pretende alterar", o que, segundo Sua Excelência, tem onerado sobremaneira os discentes e justifica o entendimento de que é preciso dar tratamento igualitário a eles em relação aos estudantes dos níveis fundamental, médio, superior.

Lido em 5 de fevereiro de 2019, o projeto foi distribuído às comissões pertinentes no dia 7 seguinte.

No dia 12 de fevereiro, foi lido o Projeto de Lei nº 123/2019, de autoria do Poder Executivo, que "Dispõe sobre o Passe Estudantil e dá outras providências".

Por força da aprovação do Requerimento nº 169/2019, do Deputado Iolando Almeida, a proposição do Poder Executivo foi apensada àquela de iniciativa parlamentar, razão por que tramitam agora em conjunto.

O projeto do Executivo objetiva reformular a legislação distrital sobre o passe estudantil, atualmente consubstanciada na Lei nº 4.462/2010, cuja revogação está prevista no art. 11 da iniciativa.

PL Nº 14 / 119
FOLHA Nº 19 RUBRICA



Em síntese, o projeto do governador prevê, no art. 1º, que fica instituído o Passe Estudantil para utilização pelos estudantes do ensino superior, médio e fundamental, da área urbana e rural, no trajeto de sua residência, local de trabalho ou local de estágio para a instituição de ensino, bem como para o seu retorno, nos modais metroviário, ferroviário e rodoviário, sendo que:

I - os estudantes que estejam regularmente matriculados em instituições públicas de ensino gozarão de gratuidade integral no valor da tarifa usuário cobrada no modal de transporte utilizado no ato do seu deslocamento;

II - os estudantes que estejam regularmente matriculados em instituições privadas que possuam renda familiar total inferior a 4 (quatro) salários mínimos, vigentes à data da concessão do benefício, ou que sejam detentores de bolsa de estudo, ou beneficiários de programa de financiamento estudantil, ou ainda, diretamente ou por intermédio de ao menos um dos seus pais beneficiários de programas de assistência social custeados pelo Distrito Federal ou pela União, situação em que gozarão de gratuidade integral no valor da tarifa usuário cobrada no modal de transporte utilizado no ato do seu deslocamento.

Adicionalmente, o projeto estabelece:

- no art. 2º: que o benefício da gratuidade será fruído pelo estudante até o limite máximo de 27 trajetos por mês, independentemente da quantidade de acessos que forem necessárias para a realização de cada viagem, esclarecendo que trajeto é o deslocamento residência-escola-estágio-residência realizado diariamente pelo estudante, compreendendo uma ou mais viagens, e que o passe livre pode ser usado em qualquer linha que atenda ao trajeto, assegurada a integração tarifária entre os modos metroviário e rodoviário, e acrescentando que o aluno terá direito a passagens equivalentes a eventual atividade escolar regular em horário diferente do da matrícula;

- no art. 3º: que o valor devido à delegatária do serviço de transporte utilizado em razão da gratuidade prevista deve ser custeado pelo Distrito Federal por intermédio da Transporte Urbano do Distrito Federal - DFTRANS de acordo com a tarifa de remuneração respectiva, devendo a periodicidade do repasse ser determinada por ato do Executivo;

- no art. 4º: que o Passe Estudantil será materializado por meio de cartões magnéticos de contato, expedidos de forma individualizada ao estudante, independentemente da instituição de ensino em que estiver matriculado, podendo ser usadas outras tecnologias devidamente homologadas pela entidade gestora do sistema de transporte coletivo do Distrito Federal em substituição ou de forma complementar aos cartões magnéticos;

- no art. 5º: que os cartões magnéticos de contato serão emitidos pelo órgão ou entidade operadora do Sistema de Bilhetagem Automática após prévio cadastro dos estudantes, preferencialmente, via rede mundial de computadores, processado pelo órgão ou entidade operadora do Sistema de Bilhetagem Automática, facultada a delegação;



- no art. 6º: que, para fazer uso do benefício da gratuidade, os estudantes deverão recarregar os cartões magnéticos de contato nos locais indicados pelo órgão ou entidade operadora do Sistema de Bilhetagem Automática;

- no art. 7º: que as instituições prestadoras de ensino fundamental, médio ou superior que possuam estabelecimento do território do Distrito Federal deverão cadastrar-se junto ao órgão ou entidade operadora do Sistema de Bilhetagem Automática e ficam obrigadas a enviar a ela, preferencialmente via rede mundial de computadores, em formato a ser determinado: a) anualmente, até o dia 10 de fevereiro de cada ano, a integralidade da sua base de alunos matriculados, e b) mensalmente, até o dia 10 de cada mês, a frequência dos seus alunos regularmente matriculados;

- no art. 8º: que o uso indevido do benefício ou a sua obtenção por meio ilegal serão apurados diretamente pelo órgão ou entidade operadora do Sistema de Bilhetagem Automática, em processo administrativo regido pela Lei Federal no 9.784, de 29 de janeiro de 1999, sujeitando-se o infrator à suspensão do benefício pelo período de um ano, sem prejuízo de eventuais sanções civis e criminais aplicáveis ao caso; e que, constatada a concessão ou o uso irregular do benefício, o órgão ou entidade operadora do Sistema de Bilhetagem Automática poderá, cautelarmente, em decisão fundamentada, suspender o uso do benefício antes mesmo que a decisão proferida nos autos do processo administrativo torne-se irrecorrível;

- no art. 9º: que os cartões magnéticos de contato do Passe Estudantil são de uso pessoal e intransferível, estando sua utilização sujeita à fiscalização dos delegatários do serviço de transporte público coletivo;

- no art. 10: que, em caso de extravio, furto, roubo ou problemas técnicos, deverá o estudante, os pais ou os responsáveis do beneficiário comunicar o fato imediatamente ao órgão ou à operadora do Sistema de Bilhetagem Automática.

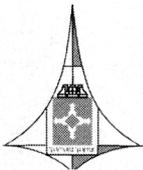
Por fim, no art. 11, o projeto prevê a revogação expressa da Lei no 4.462, de 2010.

A Exposição de Motivos acostada ao projeto aponta que "o cenário das despesas que pesam sobre o erário, somado à situação econômica do país, exige uma atuação enérgica do gestor no sentido de reduzir os impactos das contas públicas nos cidadãos que pagam os seus impostos de forma regular e que sofrem para honrar os seus compromissos".

Além disso, a Exposição menciona pesquisa efetuada em algumas capitais do país, nas quais, segundo se afirma, há destaque de certas classes de estudantes que são obrigados a custear a própria tarifa cobrada quando da utilização do transporte público coletivo, sendo um dos critérios, para tanto, o fato de ser "aluno de instituição privada".

Como exemplos, a Exposição cita os casos:

- da cidade do Rio de Janeiro, onde o estudante de ensino público que tenha renda familiar *per capita* de até um salário mínimo tem gratuidade no passe estudantil,



o estudante de escola particular paga por suas passagens de forma integral e os universitários têm passe livre estudantil desde que sejam de baixa renda;

- da cidade de São Paulo, onde o estudante de escola pública tem passe estudantil de meia tarifa, devendo ser observada, no caso de estudante de escola particular, renda familiar mensal *per capita* de até 1,5 salário mínimo para que tenha direito ao benefício;

- da cidade de Fortaleza, onde os estudantes, de nível básico ou universitário, pagam meia tarifa, mediante apresentação de carteira estudantil emitida pela escola.

Por fim, a exposição de motivos, após informar que o Distrito Federal gastou, somente no ano de 2018, aproximadamente R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais) para custear a gratuidade estudantil de forma indistinta, revela que, com o projeto de lei, espera-se que o custo do transporte coletivo relativamente aos estudantes seja reduzido em aproximadamente 38% (trinta e oito por cento). Assim, a implementação do regime proposto reduziria as despesas públicas de custeio com o passe estudantil de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais) para R\$ 185.000.000,00 (cento e oitenta e cinco milhões de reais), em números aproximados e tendo-se por base a despesa anual.

Além disso, o PL 123/2019 se fez acompanhar, à fl. 7, de demonstrativo dos custos atuais do benefício e proposta de corte de subsídios.

Nesta Comissão, a propositura, que tramita em regime de urgência constitucional, recebeu 14 emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 63, inciso I e § 1º, do Regimento Interno desta Casa, incumbe a esta Comissão emitir parecer, em caráter terminativo, sobre a admissibilidade *constitucional, jurídica, legal, redacional, regimental e de técnica legislativa* da proposição em causa.

Especificamente, trata-se aqui de projetos de lei alcançando tema relacionado à educação e transporte coletivo distrital, especificamente do passe estudantil, benefício tarifário concedido a estudantes das redes pública e privada de ensino do Distrito Federal nas linhas do serviço de transporte público coletivo de passageiros.

Em análise à admissibilidade constitucional, destacamos, inicialmente, as previsões contidas nos arts. 205 e 208, inciso VIII, da Carta Magna, segundo os quais:

"Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



VII - **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.**"(g.n.)

Tendo assim estatuído o dever do Poder Público com a Educação, a Carta Magna cuidou de atribuir a todos os entes da federação a competência material para concretizá-lo, nos seguintes termos:

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

(...)

V - **proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;**"(g.n.)

Correlativamente a essa incumbência material, a Constituição previu, por fim, a competência legislativa dos entes federativos na forma do art. 24, como segue:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

IX - **educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;**

O Distrito Federal está, por conseguinte, autorizado constitucionalmente a legislar sobre Educação e Ensino, devendo fazê-lo, na conformidade do § 2º do mesmo art. 24, para suplementar a legislação de normas gerais editada pela União.

Ademais, no que toca especificamente ao transporte coletivo, está o Distrito Federal igualmente autorizado a legislar por força da combinação dos arts. 30, incisos I e V, e 32, § 1º, que dispõem:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre **assuntos de interesse local;**

(...)

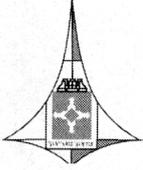
V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de **transporte coletivo**, que tem caráter essencial;

Art. 32. (...).

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as **competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.**"(g.n.)

Não por acaso, a Lei Orgânica prevê:

"Art. 336. Compete ao Distrito Federal planejar, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre mediante licitação,



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



os serviços de transporte coletivo, observada a legislação federal, cabendo à lei dispor sobre:

(...)

§ 2º A lei disporá sobre isenção ou redução de pagamento da tarifa do serviço de transportes públicos coletivos para estudantes do ensino superior, médio e fundamental da área rural e urbana do Distrito Federal, inclusive a alunos de cursos técnicos e profissionalizantes com carga horária igual ou superior a duzentas horas-aula, reconhecidos pela Fundação Educacional do Distrito Federal ou pelo Ministério da Educação e Cultura, e a aluno de faculdades teológicas ou instituições equivalentes."

Sob esse aspecto da competência do Distrito Federal, portanto, ambos os projetos em análise são constitucionalmente admissíveis.

No plano da legislação distrital, no que os projetos dizem respeito ao tema da Educação, a iniciativa legislativa é comum, cabendo, pois, tanto aos deputados distritais quanto ao governador, na forma do art. 71, *caput*, da Lei Orgânica, que dispõe:

Art. 71. *A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe:*

I – a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa;

Sob esse aspecto, também, ambos os projetos são constitucionalmente admissíveis.

Todavia, relativamente ao tema do benefício tarifário para os estudantes no transporte coletivo, consoante precedentes jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, incide cláusula de reserva da iniciativa de lei em favor do chefe do Poder Executivo.

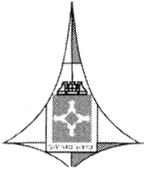
Oportuno observar, nesse ponto, que, conforme previsto no art. 30, inciso V, combinado com o art. 32, § 1º, da Constituição, e reproduzido no art. 336 da Lei Orgânica, incumbe ao Distrito Federal organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de transporte coletivo.

A partir daí, entendeu o Supremo, por sua 2ª Turma, que, na hipótese de o serviço ser concedido ou permitido, a concessão de benefícios tarifários é matéria de iniciativa legislativa reservada ao governador, haja vista as implicações sobre os contratos administrativos celebrados com as concessionárias e permissionárias.

Nesse sentido, confira-se o acórdão:

"EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. **Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. Lei de iniciativa parlamentar que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos.** Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Reserva de Administração. Separação de Poderes. Violação. Precedentes. Recurso extraordinário parcialmente provido.

PL Nº 14 / 119
FOLHA Nº 24 RUBRICA



1. O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes.

2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a **gratuidade nos transportes coletivos urbanos** esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de **projeto de iniciativa do poder legislativo**, acaba por incidir em **matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal** (art. 30, inciso V, da Constituição Federal).

3. Agravo regimental não provido." (AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 929.591/PARANÁ - RELATOR: MIN. DIAS TOFFOLI. PUBLICAÇÃO DJE 27/10/2017)

Nesse mesmo sentido decidiu o TJDF, sobre lei de autoria parlamentar que ampliava o alcance do passe estudantil, em acórdão assim exarado:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEIS 5.738/2016, 5.752/2016, 5.754/2016, 5.770/2016 - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE COLETIVO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA

1. **A inovação na prestação do serviço público de transporte de passageiros**, por meio da instituição de transporte comunitário, inclusão de transporte por micro-ônibus, **além de ampliar, significativamente, o benefício do passe estudantil, afeta diretamente o equilíbrio econômico financeiro dos contratos de concessão de serviços**, acarretando aporte de recursos públicos para subsidiar a ampliação do benefício, **medidas legislativas que somente poderão ser tomadas mediante iniciativa do Poder Executivo.**

2. A iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da Reserva da Administração." (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. Processo: 20170020126372ADI (0013548-33.2017.8.07.0000) Relatora: Desembargadora ANA MARIA AMARANTE. Acórdão N.: 1075516) (g.n.)

No mesmo sentido, o Tribunal decidiu pela inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que ampliava o passe estudantil para estendê-lo aos atletas amadores estudantes (ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2005 00 2 008717-3, Relator: Des. Getúlio Pinheiro. Relator designado: Edson Alfredo Smaniotto)

A propósito, em 2006, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 20070020001558 (Relator: Desembargador ESTEVAM MAIA. Acórdão Nº332.493), o TJDF declarou a inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, da Lei nº 3.921, de autoria parlamentar, que instituía o passe livre estudantil no DF.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



Por tudo isso, quanto ao Projeto de Lei Nº 14/2019, que é de autoria parlamentar e objetiva estender o passe livre estudantil para contemplar alunos de cursos de extensão, manifestamos entendimento pela INADMISSIBILIDADE CONSTITUCIONAL por vício de iniciativa.

Quanto ao Projeto de Lei nº 123/2019, apensado, que é de autoria do Chefe do Executivo, superada obviamente a questão pertinente à iniciativa, passamos a analisar outros aspectos da proposição.

No que tange à educação, a Constituição Federal assim dispõe:

*Art. 205. A educação, **direito de todos e dever do Estado** e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

*I - **igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;***

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

*VII - **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.**"*

Nossa Lei Orgânica também cuida da garantia do acesso à educação, da mesma forma que a Constituição Federal:

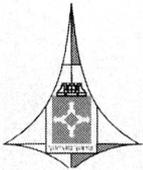
*Art. 224. O Poder Público **deve assegurar** atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, **transporte, alimentação e assistência à saúde.***

Art. 241.....

§ 3º A distribuição dos recursos públicos deve assegurar prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos dos planos nacional e distrital de educação.

Entendemos que a concessão do passe livre é uma política educacional, que garante o acesso e a permanência dos estudantes nas escolas. Conforme o dispositivo constitucional supracitado, o Estado tem o dever de garantir atendimento ao educando, o que inclui os programas de transporte. Transformar essa política educacional numa política assistencialista, onde nem todos terão acesso à gratuidade, certamente irá comprometer a permanência de muitos estudantes nas escolas.

Num cenário de crise em que vivemos, onde os salários não acompanharam os índices de inflação dos últimos anos, a inclusão de nova despesa de transporte no orçamento das famílias dos estudantes inevitavelmente afastará muitos da educação, a qual deve ser garantida pelo Estado.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



Dessa forma, ressaltamos que a abrangência do programa tem impacto direto sobre o índice de permanência do estudante, bem como para o desenvolvimento da atividade fim das instituições. O bom funcionamento desse repasse é indispensável para os estudantes comparecerem às aulas, estágios, entre outras atividades de ensino, seja da educação básica ao ensino superior, pesquisa e extensão.

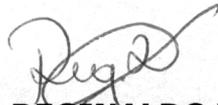
Assim, a presente proposição coloca em risco a garantia da educação plena estabelecida constitucionalmente, além de comprometer o preparo do estudante para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Com essas considerações, manifestamos entendimento que o Projeto de Lei nº 123/2019 também é inadmissível do ponto de vista constitucional.

Pelo exposto, manifestamos voto, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, pela **INADMISSIBILIDADE** do **PROJETO DE LEI Nº 14/2019**, do **PROJETO DE LEI Nº 123/2019**, bem como de todas as emendas apresentadas.

Sala das Comissões, em

Deputado REGINALDO SARDINHA
Presidente


Deputado Prof. REGINALDO VERAS
Relator

PL Nº **CCJ** 14 119
FOLHA Nº 27 RUBRICA