



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

## PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1706, de 2019, do Senador Izalci Lucas, que *dispõe sobre normas gerais para concessão do Passe Livre Estudantil.*

Relator: Senador SÉRGIO PETECÃO

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 1706, de 2019, de autoria do Senador Izalci Lucas. A proposição tem cinco artigos, sendo o último a cláusula de vigência, com a futura lei entrando em vigor na data de sua publicação.

O escopo do futuro ato normativo é a fixação de normas gerais para a concessão do Passe Livre Estudantil, no trajeto entre a residência e a instituição de ensino (art. 1º).

Os estudantes matriculados em instituição regular de ensino, com frequência comprovada, terão direito à gratuidade no transporte rodoviário e semiurbano de passageiros, mediante subsídio integral da tarifa no sistema de transporte do ente subnacional (art. 2º).



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

Por transporte semiurbano entende-se o transporte *que, embora prestado em áreas urbanas contíguas, com características operacionais típicas de transporte urbano, transpõe os limites de perímetros urbanos, em áreas metropolitanas e aglomerações urbanas, inserindo-se aquele que atende, por tais peculiaridades as áreas limítrofes de unidades federadas* (parágrafo único do art. 2º).

A concessão do Passe Livre Estudantil engloba a região metropolitana, a aglomeração urbana e a semiurbana, correspondente às linhas de modalidade comum e outras, com limite de utilização diária em dias úteis, estipulada em conformidade com o trajeto casa-escola (art. 3º).

A gratuidade concedida mediante subsídio integral da tarifa será regulamentada pelo órgão gestor do Poder Executivo distrital, estadual ou municipal, conforme o caso (art. 4º).

Segundo o autor da proposição, a inserção do direito de mobilidade para estudantes, por meio do Passe Livre Estudantil, objetiva combater a evasão escolar e permitir a aquisição e a consolidação de conhecimentos.

O PL nº 1706, de 2019, foi distribuído às Comissões de Educação e Cultura (CE) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última opinar em decisão terminativa. Em 13 de junho de 2023, a CE aprovou o relatório da relatora, Senadora Teresa Leitão, que passou a constituir o parecer da comissão favorável à matéria.

Em 22 de junho de 2023, fui designado relator da proposição nesta Comissão. Em 6 de outubro de 2023, o Senador Mecias de Jesus apresentou a Emenda nº 1 – CAE, com o intuito de permitir que o estado, Distrito Federal (DF) ou município possa conceder o Passe Livre Estudantil em função da renda familiar do beneficiário, bem como possa estabelecer limite mensal de viagens para cada estudante.

Em 8 de julho de 2024, o Senador Alessandro Vieira ofereceu à matéria as Emendas nºs 2 e 3 – CAE. A primeira delas define que a política



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

pública em exame abarca não somente os estudantes matriculados na educação básica, mas ainda os alunos do ensino superior. Por seu turno, a outra emenda autoriza que a subvenção ao transporte dos estudantes de instituições públicas e privadas realizada nos sistemas públicos de transporte coletivo seja enquadrada como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) para fins de apuração do mínimo constitucional de recursos em educação.

## II – ANÁLISE

Por força do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, a CAE tem competência para opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros das matérias a ela despachadas. Por ser comissão terminativa, a CAE deve opinar também sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa da proposição.

O art. 22, inciso IX, da Constituição Federal (CF) atribui à União a capacidade de legislar privativamente sobre as diretrizes da política nacional de transportes. Por sua vez, o *caput* do art. 48 da CF assegura ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União. Não há vício de iniciativa na propositura do PL nº 1706, de 2019, nem ofensa às cláusulas pétreas.

A matéria inova o ordenamento jurídico e é dotada de abstratividade, coercitividade, generalidade e imperatividade, cumprindo os requisitos de juridicidade. Do ponto de vista da técnica legislativa, um dos reparos a se fazer na proposição é grafar o termo “lei” com letra inicial maiúscula nos arts. 1º e 5º e no parágrafo único do art. 2º.

O PL nº 1706, de 2019, é meritório porque assegura aos estudantes hipossuficientes acesso à educação. Nunca é demais lembrar que a educação é um instrumento importante para o desenvolvimento de habilidades que contribuem para a melhoria da qualidade de vida futura das pessoas, rompendo o ciclo vicioso da desigualdade de renda e da pobreza.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

A política pública do Passe Livre Estudantil já é executada em alguns entes da Federação. Trago a seguir dois exemplos. No DF, os estudantes de escolas e universidades públicas e privadas, independentemente da renda familiar, têm direito, geralmente, a quatro passagens diárias, totalizando 54 passagens por mês.

No Estado de Goiás, também sem levar em conta a renda familiar na concessão do benefício, os estudantes de Goiânia e de outros municípios da região metropolitana têm direito a 48 passagens ao mês no sistema de transporte estadual e municipal. Em ambos os entes, o benefício alcança os alunos dos ensinos fundamental, médio, superior e técnico.

A proposição não impacta as finanças da União, pois o Passe Livre Estudantil será custeado pelos entes subnacionais que ainda não têm programa de mobilidade urbana estudantil com intenção semelhante. Assim, a matéria não conflita com as disposições da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023 (Novo Arcabouço Fiscal).

Ademais, ofereço outro aprimoramento ao PL nº 1706, de 2019. A expressão “transporte rodoviário e semiurbano” no art. 1º e no *caput* do art. 2º da proposição deveria ser retificada para “transporte urbano e semiurbano por dois motivos.

Em primeiro lugar, o transporte rodoviário é apenas um dos modais de transporte de passageiros no País. Há outros, como, por exemplo, o modal ferroviário. Em segundo lugar, faltou referência na matéria ao transporte urbano de passageiros, correspondente ao movimento de pessoas no interior de uma cidade em que não há transposição dos limites de perímetros urbanos.

Por fim, passo a análise das três emendas apresentadas à proposição. A Emenda nº 1 – CAE, do Senador Mecias de Jesus, fortalece o papel dos estados, do DF e dos municípios de decidir sobre a forma de operacionalização da política pública, em face de suas restrições fiscais, sendo, portanto, digna de acatamento. É preciso, porém, a apresentação de uma subemenda para inserir o DF no conjunto de entes.



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

Alguns entes inclusive têm adotado o critério da renda familiar como condição para o acesso ao Passe Livre Estudantil por parte de certos grupos de estudantes.

A título de ilustração, o Estado de São Paulo concede acesso gratuito ao transporte rodoviário intermunicipal nas regiões metropolitanas de São Paulo, da Baixada Santista, de Campinas, do Vale do Paraíba/Litoral Norte e de Sorocaba e aos transportes ferroviário e metroviário para, entre outros públicos, os estudantes dos ensinos técnico, tecnológico, profissionalizante e superior de instituições públicas e privadas com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 2.277,00.

Em contrapartida, o acatamento da emenda, no que se refere à fixação, por parte do ente subnacional, do número de viagens gratuitas dos estudantes em um determinado mês, exige ligeira modificação do art. 3º da proposição para evitar duplicidade de informação, por meio da supressão nesse artigo da exigência da fixação do limite de diárias em dias úteis.

Além disso, em decorrência da menção expressa ao transporte urbano, é recomendável deixar explícito no mencionado art. 3º que a concessão da política de gratuidade abrange o território municipal. Paralelamente a isso, é oportuno eliminar a referência à aglomeração semiurbana nesse artigo. Trata-se de um conceito ainda sem significado legal no ordenamento jurídico.

A Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que, entre outros tópicos, institui o Estatuto da Metrópole, somente define o conceito de região metropolitana e de aglomeração urbana, os quais alcançam o transporte semiurbano sob alçada estadual, de modo que tal supressão não gera prejuízo para a compressão do escopo do PL nº 1706, de 2019.

A Emenda nº 2 – CAE, do Senador Alessandro Vieira, ao explicitar que o público-alvo da política pública são os estudantes da educação básica e do ensino superior, deixa de fora, por exemplo, os estudantes matriculados no ensino profissionalizante. Por isso, encaminho pela sua rejeição. A redação original da proposição, ao se referir aos



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

“estudantes matriculados em instituições regulares de ensino”, inclui todos os ramos da educação, até mesmo os níveis de ensino propostos pela emenda.

A Emenda nº 3 – CAE, em que pese a nobre preocupação do Senador Alessandro Vieira sobre o financiamento da política pública, reabre a discussão sobre o uso de parte do piso de recursos da educação para a implantação da política pública. Essa solução restrita aos alunos de escolas e universidades públicas no substitutivo anterior, e agora expandida para os estudantes de escolas particulares pela emenda, tem o potencial de reduzir os recursos disponíveis para a assunção de outros gastos na área da educação. Portanto, sugiro a rejeição da emenda.

### III – VOTO

Por essas razões, apresento voto favorável ao Projeto de Lei nº 1706, de 2019, com a rejeição das Emendas nºs 2 e 3 – CAE, com o acatamento da Emenda nº 1 – CAE, na forma de subemenda, e com o acréscimo das seguintes emendas:

#### **EMENDA N° – CAE (de redação)**

O termo “lei” no *caput* do art. 1º, no parágrafo único do art. 2º e no art. 5º do Projeto de Lei nº 1706, de 2019, será grafado com letra inicial maiúscula.

#### **EMENDA N° – CAE**

Onde se lê “transporte rodoviário e semiurbano” no *caput* do art. 1º e no *caput* do art. 2º do Projeto de Lei nº 1706, de 2019, leia-se “transporte urbano e semiurbano”.

#### **EMENDA N° – CAE**

Dê-se ao art. 3º do Projeto de Lei nº 1706, de 2019, a seguinte redação:



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

**Art. 3º** A concessão do Passe Livre Estudantil abrange o território municipal, a região metropolitana e a aglomeração urbana, no que se refere às linhas de modalidade comum e às relativas aos percursos que o estudante utilizar, observando-se o trajeto previsto no *caput* do art. 1º desta Lei.

**SUBEMENDA N° – CAE**  
(à Emenda n° 1 – CAE)

Dê-se ao parágrafo único do art. 1º do Projeto de Lei nº 1706, de 2019, na forma da Emenda nº 1 – CAE, a seguinte redação:

**Art. 1º .....**

*Parágrafo único.* O Estado, o Distrito Federal ou o Município pode levar em consideração, na concessão do benefício, a renda familiar, bem como estabelecer limite de viagens por mês para cada estudante.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

