



PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 353, de 2016, da Senadora Lídice da Mata e do Senador Roberto Rocha, que *institui o Programa Passe Livre Estudantil e cria o Fundo Federal do Passe Livre Estudantil.*

Relator: Senador **PINTO ITAMARATY**

I – RELATÓRIO

Vem a exame da Comissão de Educação, Esporte e Cultura (CE) o Projeto de Lei do Senado nº 353, de 2016, da Senadora Lídice da Mata e do Senador Roberto Rocha, que trata de instituir o Programa Passe Livre Estudantil e de criar o Fundo Federal do Passe Livre Estudantil.

O objetivo do Programa Passe Livre Estudantil é, segundo o art. 1º, estimular os municípios a garantir a gratuidade para estudantes de baixa renda no transporte coletivo público municipal, no percurso entre a



residência e a instituição de ensino em que estão matriculados. Assim, apenas os alunos da rede pública e os bolsistas da rede privada de ensino fundamental e médio farão jus aos benefícios (§ 1º). Tais benefícios poderão, entretanto, ser estendidos aos estudantes matriculados em cursos profissionalizantes e técnicos, reconhecidos pelo Ministério da Educação (MEC), e aos matriculados em curso de qualificação profissional oferecido pelo Programa do Seguro-Desemprego.

Caberá ao Poder Executivo municipal regulamentar os requisitos dos benefícios do Programa (art. 2º), exigindo-se, no mínimo, a comprovação de renda mínima, nunca inferior à de beneficiário de programa de transferência de renda (inciso I); e a comprovação da frequência mínima requerida pelo MEC para aprovação do aluno (inciso II).

O art. 3º prevê que as ações do Programa Passe Livre Estudantil serão custeadas por meio de fundo específico, criado com essa finalidade.

O art. 4º, por sua vez, institui o Conselho Gestor do Programa e define sua composição, que deverá ser de até 5 representantes de órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal, de representantes da sociedade civil, de entidades estudantis e de instituições de ensino, conforme regulamento. Nos termos do parágrafo único, compete a esse Conselho a orientação dos objetivos e metas do Programa Passe Livre Estudantil.

O Fundo Nacional do Passe Livre Estudantil, criado por meio do art. 5º, tem natureza contábil e se destina a transferir, mediante ressarcimento, recursos para os municípios que implementarem o Programa.

O art. 6º enumera, nos incisos de I a VI, os recursos que constituem receitas do Fundo, a saber: recursos ordinários do Tesouro Nacional consignados para o Fundo Nacional do Passe Livre Estudantil no Orçamento Geral da União; parcela dos recursos destinados à União, provenientes dos *royalties* e da participação especial na exploração do petróleo e gás, sob regime de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam as Leis nº 9.478, de agosto de 1997, nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, inclusive no horizonte geológico do pré-sal; parcela dos recursos provenientes dos rendimentos do Fundo Social, na



forma prevista no art. 51 da Lei nº 12.351, de 2010; parcela dos recursos de participação e dividendos recebidos pelo Tesouro Nacional das empresas de economia mista controladas pela União e das instituições financeiras federais; parcela dos recursos das quotas da União no salário-educação; e outros recursos definidos em lei.

O § 1º do art. 6º determina que o limite máximo dos recursos a serem repassados aos municípios para ressarcimento das despesas será definido anualmente, na forma do regulamento, e deverá se basear no número de estudantes beneficiários ou não do Programa, bem como no valor das tarifas locais do transporte público. O § 2º, por seu turno, prevê que o município que reduzir o número de beneficiários do Programa fará jus a uma parcela extra, destinada ao investimento em obras e serviços de mobilidade para pedestres e ciclistas no entorno das escolas públicas.

O art. 7º institui o Comitê Gestor do Fundo Nacional do Passe Livre Estudantil, de caráter normativo e deliberativo, responsável pela orientação do órgão gestor na aplicação dos recursos e na operacionalização do Fundo. O regulamento deverá definir a composição e o funcionamento desse Comitê (parágrafo único).

O art. 8º dispõe que os recursos dispensados pelo Poder Público para o custeio das despesas referentes ao Programa se equiparam às despesas com o transporte escolar dos estudantes residentes nas zonas rurais e igualmente contabilizados como despesa de educação, para o cumprimento do disposto no inciso VII do art. 208 e no inciso VI do art. 214 da Constituição Federal (CF).

O art. 9º determina que a lei oriunda da proposição entrará em vigor no primeiro dia útil do exercício subsequente ao de sua publicação.

Segundo a justificação, a necessidade de buscar uma escola distante da residência impede a plena gratuidade do ensino, mandamento constitucional do art. 206, inciso IV, § 1º da CF. A proposta, então, procura desonerar as famílias, sobretudo aquelas moradoras das periferias urbanas, dos encargos de deslocamento de seus membros, assegurando-lhes condições mínimas de circulação na cidade onde moram e estudam.



O PLS nº 353, de 2016, foi distribuído à CE e à Comissão de Assuntos Econômicos, cabendo à última a decisão terminativa.

Não foram oferecidas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

O PLS nº 353, de 2016, envolve matéria relacionada à educação, encontrando-se, dessa forma, sujeito ao exame de mérito da CE, conforme disposto no art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Não há reparos a fazer quanto à constitucionalidade ou à juridicidade da proposição.

Em termos de mérito, acreditamos que o projeto é bastante pertinente. Afinal, segundo a redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009, ao inciso VII do art. 208 da CF, o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de 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.

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), por sua vez, determina que cabe aos estados (art. 10, inciso VII) e aos municípios (art. 11, inciso VI), assumir, respectivamente, o **transporte escolar** dos alunos da rede estadual e da rede municipal.

O Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, aborda o tema em diversas estratégias, estabelecendo, dessa forma, a importância do tema do transporte escolar para garantir, de forma efetiva, educação de qualidade para todos. Citamos como exemplo a Estratégia 7.17, que prevê a ampliação de programas e o aprofundamento das “ações de atendimento ao (à) aluno (a), em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, **transporte**, alimentação e assistência à saúde”. Destacamos ainda a Estratégia 20.7, que inclui o transporte escolar entre os



gastos educacionais a serem considerados para o estabelecimento do Custo Aluno Qualidade (CAQ), parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica.

O PLS nº 353, de 2016, facilita que os municípios cumpram essas diretrizes legais, pois direciona recursos para efetivar o acesso dos estudantes, sobretudo os mais pobres, moradores das regiões periféricas, a instituições de ensino, por meio da gratuidade para esses estudantes no transporte coletivo público municipal, no percurso entre a residência e a instituição de ensino em que estão matriculados.

Sugerimos, a título de aperfeiçoamento da proposição, algumas emendas de caráter redacional. A primeira delas é o ajuste do nome do Programa do Seguro-Desemprego, inscrito no § 2º do art. 1º, à grafia utilizada na Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que “regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências”.

Além disso, sugerimos que, nos termos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a retirada do ponto final após a numeração dos artigos ordinais e a substituição das expressões “artigo 208” e “artigo 2014”, respectivamente, por “art. 208” e “art. 214”.

Alteramos também a redação do *caput* do art. 2º, evidenciando que os requisitos exigidos se referem aos beneficiários do Programa. Além disso, modificamos o inciso I do referido art. 2º, a fim de garantir aos beneficiários de programa de transferência de renda o acesso ao programa. Da forma como foi redigido o dispositivo, esse público não estaria incluído, pois apenas pessoas com renda superior à dos beneficiários de programa de renda mínima seriam atendidas. Também articulamos o inciso II às disposições da LDB.

No § 2º do art. 6º, acrescentamos a expressão “em decorrência da instalação de escolas em regiões periféricas ou de ações de mesma natureza, na forma do regulamento”, para definir que a parcela extra, a que farão jus os municípios, só será aplicável aos que reduzirem o número de beneficiários em função de avanços na infraestrutura educacional. Em outras palavras, não basta reduzir o número de beneficiários; é preciso que essa redução esteja atrelada a benefícios consistentes para as populações



estudantis assistidas, relacionados à existência de escolas nas proximidades de suas residências.

III – ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Com a devida vênia, sem adentrar no mérito das competências reservadas à Comissão de Assuntos Econômicos, nos termos definidos no art. 99, I, do Regimento Interno do Senado. Não obstante, sem deixar de observar o que dispõe os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, as proposições legislativas que aumentem despesa devem conter estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, acompanhada da respectiva memória de cálculo, e correspondente compensação.

Quando a proposição implicar despesa obrigatória de caráter continuado, essa compensação deve ser permanente, obtida por meio do aumento de receita (elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição) ou redução de despesa.

O PLS deve também atender ao art. 114 da LDO 2016, que determina que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro deverá ser acompanhada da respectiva memória de cálculo e da correspondente compensação.

No caso em análise, o Programa Passe Livre Estudantil tem como público-alvo os alunos de baixa renda da rede pública de ensino. De acordo com a proposição, o Programa será financiado pelo Fundo Nacional do Passe Livre Estudantil, nos termos definidos no art. 6º.

A estimativa orçamentário-financeiro da Proposta será realizada com base no cálculo do maior valor estimável para o gasto, considerando o custo integral do programa para todos os beneficiários, nos termos propostos pelo PLS 353/2016.



Antes de iniciar os cálculos, importante ressaltar que, primeiro, o transporte público municipal é competência do respectivo município; segundo, o programa não abrange o transporte intermunicipal; terceiro, os estados também poderão participar do financiamento do programa; e, por fim, por tratar-se de uma política de estímulo, a União poderá definir o percentual de participação, em relação ao custo total do programa, que entender suficiente para estimular os municípios a criarem o respectivo programa.

A primeira hipótese a ser assumida é a de que a definição de baixa renda está restrita aos beneficiários do Programa Bolsa Família. Segundo o Relatório de Informações Sociais¹ de 2016, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, o total de alunos beneficiários do Programa Bolsa Família entre 06 e 17 anos de idade é de 16,3 milhões. Número bastante próximo do potencial máximo de usuários do Programa Passe Livre Estudantil.

Não é possível estimar, com os dados disponíveis, a porcentagem de estudantes que usa o transporte público. Todavia, em razão da carência de renda das famílias dos beneficiários do Bolsa Família, somente não se incluirá na qualidade de usuário aqueles cujas escolas estiverem próximas da residência. Aliás, importante salientar, aproximar as escolas da residência dos estudantes é um dos objetivos do Programa proposto pelo PLS.

Em regra, é interessante que as estimativas de impacto orçamentário e financeiro sejam razoavelmente conservadoras, uma vez que subestimativas podem acarretar dificuldades financeiras para o ente. Por sua vez, estimativas demasiadamente conservadoras podem inviabilizar projetos que, na prática, se mostrariam viáveis.

Registre-se que não é possível uma estimativa segura com os dados disponíveis. Portanto, a ideia é alcançar um patamar máximo para o impacto do presente PLS, sem deixar de registrar que, com as informações

¹ <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Condicionalidades>



prospectadas, há margem para grande variação a menor, quando da possível entrada em vigor do programa.

Baseando-se nas hipóteses levantadas no artigo “Quanto custaria o passe livre estudantil em transporte público?², serão assumidas as seguintes hipóteses: a) percentual de 80% de estudantes baixa renda usuários do transporte público; b) um total de duas viagens diárias por estudante; c) 220 o número de dias letivos; e d) R\$ 3,00 o valor médio da passagem no país.

Dadas essas premissas, pode-se estimar em R\$ 17,2 bilhões o impacto total do financiamento da gratuidade aos estudantes beneficiários do Bolsa Família. O impacto orçamentário do PLS será uma parcela desse total, considerando, em primeiro lugar, qual seria um percentual razoável para estimular a criação do programa e, em segundo, quantos municípios já teriam criado o programa ou estaria disposto a criar nos próximos três anos.

Supondo que o Governo Federal estará disposto a financiar no máximo 20% do programa e que esse percentual é razoável para estimular os municípios a instituírem o programa passe livre. Considerando ainda que a quantidade de municípios com mais de 100 mil habitantes está em torno de 5% do total, é bastante razoável adotar a hipótese de que apenas 5% da população de estudantes com direito ao benefício residam em municípios que adotaram ou venham a adotar o programa do passe livre.

Assim sendo, o impacto orçamentário para todo o ano de 2017 será da ordem de R\$172,7 milhões. Essa estimativa poderá ser mantida para os anos de 2018 e 2019, fazendo-se os ajustes nas hipóteses no percentual do Programa a ser custeado pela União, bem como no percentual da população de estudantes residentes em municípios com o Programa.

Na prática, porém, os percentuais acima mencionados serão definidos pelo Conselho Gestor do Programa Passe Livre Estudantil, criado pelo art. 4º do PLS.

² Disponível em <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/05/19/quanto-custaria-o-passe-livre-estudantil-em-transporte-publico/>.



Além disso, é importante destacar que, de acordo com o art. 10-A, inciso II, da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação – CFT da Câmara dos Deputados, aprovada em 22 de maio de 1996, cada proposição deve apresentar, quanto à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, a indicação da compensação correspondente, sob pena de arquivamento. Portanto, é fundamental que seja indicada qual será a fonte para o financiamento das despesas geradas pelo PLS em tela para que esse não seja rejeitado pela CFT da Câmara.

Portanto, levando-se em conta as premissas adotadas, o impacto orçamentário e financeiro total estimado, relativo à geração de despesa de caráter continuado decorrente desse PLS para todo o ano de 2017, é da ordem de R\$172,7 milhões, a qual poderá ser mantido nos dois anos subsequentes.

Relativamente à adequação financeira e orçamentária, o art. 17, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), exige que os projetos de lei que criarem ou aumentarem despesa devem ser acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes.

O art. 113 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2016), por sua vez, prevê que “as proposições legislativas e respectivas emendas, conforme o art. 59 da CF, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhados de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes”. Essa estimativa não foi realizada na ocasião em que o projeto foi apresentado.

A fim de sanar a lacuna, informamos que o aumento de despesa estimada será de R\$ 172,7 milhões, no ano de 2017, R\$ 172,7 milhões, no ano de 2018, e R\$ 172,7 milhões, no ano de 2019.



IV – VOTO

Em função do exposto, votamos pela **aprovação** do PLS nº 353, de 2016, com a seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 -CE

Substitua-se, na redação do § 2º do art. 1º do PLS nº 353, de 2016, a expressão “programa do seguro-desemprego” por “Programa do Seguro-Desemprego”.

EMENDA Nº 2 -CE

Retire-se o ponto final após a numeração dos artigos ordinais e substitua-se as expressões “artigo 208” e “artigo 2014”, respectivamente, por “art. 208” e “art. 214”.

EMENDA Nº 3 -CE

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do PLS nº 353, de 2016:

"Art. 2º Dentre os requisitos regulamentados pelo Poder Executivo municipal para participação nos processos de concessão dos benefícios do programa, deverão constar os seguintes:

I – comprovação de renda igual ou inferior à de beneficiário de programa de transferência de renda;

II – comprovação de frequência mínima, nos termos do art. 24, inciso VI, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.”



EMENDA N° 4 -CE

Dê-se a seguinte redação ao § 2º do art. 6º do PLS nº 353, de 2016:

"Art. 6º

.....

§ 2º O município que reduzir o número de beneficiários do programa, em decorrência da instalação de escolas em regiões periféricas ou de ações de mesma natureza, na forma do regulamento, fará jus a uma parcela extra, para investir em obras e serviços de mobilidade para pedestres e ciclistas no entorno das escolas públicas.”

Sala da Comissão, 14 de dezembro de 2016

Senador ROMÁRIO, Presidente

Senador PINTO ITAMARATY, Relator