PARECER Nº , DE 2021

SF/22956.49784-08

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3.479, de 2019, do Senador Jader Barbalho, que *altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, que institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE, e dá outras providências, para incluir no cálculo de suas parcelas as distâncias a serem percorridas pelo transporte escolar dentro da área do Município beneficiado, as características geográficas e demográficas de cada região e as diferenças do custo de transporte nos Estados, Distrito Federal e Municípios*.

Relator: Senador **EDUARDO BRAGA**

I – RELATÓRIO

Vem para a apreciação da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 3.479, de 2019, de autoria do Senador Jader Barbalho, que dispõe sobre o cálculo dos valores repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).

O projeto altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, que, entre outras medidas, instituiu o Pnate, para determinar que a forma de cálculo do valor a ser repassado aos entes subnacionais deve considerar as distâncias a serem percorridas pelo transporte escolar dentro da área do Município beneficiado, as características geográficas e demográficas de cada região e as diferenças do custo de transporte no âmbito de cada ente federado.

Na justificação, o autor faz observações sobre o funcionamento do Pnate e ressalta que, apesar da adoção de critérios que buscam levar em conta, na distribuição dos recursos do programa, a diversidade socioeconômica e geográfica dos Municípios do País, é preciso considerar que, nos entes federados de maior dimensão territorial, os veículos de

transporte escolar percorrem maiores distâncias. Assim, tais entes precisam complementar os gastos decorrentes dessa situação, na qual também deveriam ser observados diferenciais relativos a outros fatores geográficos, demográficos e de custo.

A proposição prevê que a vigência da lei sugerida entrará em vigor na data de sua publicação.

Não foram apresentadas emendas, que foi distribuída exclusivamente a este colegiado.

SF/22956.49784-08

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 102, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CE opinar sobre matérias que versem sobre normas gerais da educação, como é o caso da proposição em análise. Ademais, uma vez que, conforme indicado, a CE recebeu exclusivamente o projeto para deliberação, cabe a ela apreciar a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa da matéria.

Quanto à constitucionalidade, a proposição atende aos requisitos formais. Conforme o art. 24, inciso IX, da Constituição Federal (CF), compete à União legislar sobre educação, concorrentemente com os demais entes federados. Por sua vez, o art. 48 da Lei Maior incumbe ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, deliberar sobre todas as matérias de competência da União.

Não há vício de origem no PL, dado que a matéria não se encontra enumerada entre as competências privativas do Presidente da República, previstas nos arts. 61 e 84 da CF.

Em termos materiais, o projeto não afronta qualquer disposição de nossa Lei Maior. Igualmente, não se verifica restrição quanto à juridicidade do projeto, uma vez que as normas que sugere são harmônicas com o ordenamento jurídico vigente.

Quanto à técnica legislativa, o projeto busca mudar o texto de lei vigente, que dispõe sobre o Pnate. Observa, por conseguinte, as determinações da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Para abordar o mérito da matéria, cumpre inicialmente lembrar que o art. 208, inciso VII, da CF estipulou que o dever do Estado com a oferta escolar deve ser efetivado mediante a garantia de atendimento ao estudante, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares, entre os quais está o de transporte – norma repetida pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional – lei conhecida como LDB – e pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Uma vez que o art. 211 da CF incumbe os governos subnacionais de oferecer vagas na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio, são eles também os responsáveis pela oferta e gestão do transporte escolar dos estudantes dos respectivos estabelecimentos públicos. Norma pertinente foi explicitada pela LDB, em seus art. 10, inciso VII, e art. 11, inciso VI.

Entretanto, no exercício de sua função redistributiva e supletiva em matéria educacional, igualmente preconizada pelo art. 211 da CF, a União repassa recursos aos entes federados para que providenciem o transporte dos estudantes de educação básica que necessitem do recurso para ter acesso à escola, nas áreas rurais.

Desse modo, o Ministério da Educação mantém dois programas de transporte escolar: o Pnate e o programa Caminho da Escola.

O programa Caminho da Escola objetiva renovar, padronizar e ampliar a frota de veículos escolares das redes de ensino dos entes subnacionais. Por meio de assistência financeira, recursos próprios ou linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o programa oferece ônibus, lanchas e bicicletas, fabricados para tráfego prioritário nas áreas rurais e ribeirinhas, conforme as necessidades locais.

Já o Pnate, objeto do PL em análise, faz transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção, reparação, combustíveis e outros encargos dos veículos utilizados no transporte dos estudantes. Os recursos podem também servir para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar.

No âmbito do Pnate, o montante dos recursos financeiros é repassado em parcelas e calculado com base no número de alunos da educação básica pública residentes em área rural que utilizam transporte

SF/22956.49784-08

escolar oferecido pelos entes subnacionais. Para tanto, são considerados os dados do Censo Escolar, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), relativo ao ano imediatamente anterior ao do atendimento. A cada exercício financeiro são divulgados a forma de cálculo, o valor a ser repassado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a periodicidade dos repasses, bem como as orientações e instruções necessárias à execução do programa, observado o montante de recursos disponíveis para este fim constante da Lei Orçamentária Anual, e de suas alterações.

O valor *per capita* do PNATE a ser repassado ao ente executor é definido com base no índice "Fator de Necessidade de Recursos do Município (FNRM)", criado a partir de pesquisas realizadas com o objetivo de tornar mais justa a distribuição dos recursos. Tal fator leva em conta: o percentual da população rural do ente federado; a área do Município; o percentual da população abaixo da linha da pobreza; e o respectivo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Apesar dessa diferenciação, a existência de Municípios de grande dimensão territorial e com extensa malha de estradas em áreas rurais requer a adoção de critérios adicionais para que a distribuição dos recursos seja mais justa. Com efeito, cabe acolher o argumento do autor da proposição de que é preciso considerar, no cálculo da distribuição dos recursos do Pnate, as distâncias percorridas pelos veículos usados no transporte escolar, assim como as características geográficas e demográficas regionais e as respectivas diferenças do custo de transporte dos alunos.

Contudo, o critério "diferenças do custo de transporte" pode, eventualmente, gerar ambiguidades, deixando a entender que o valor *per capita* deve ser suficiente para financiar o custo do atendimento, o que não é o caso, pois o programa tem caráter suplementar. Cabe lembrar ainda que o Pnate não atende somente aos Municípios, motivo pelo qual não é tecnicamente adequado se referir apenas a "Município beneficiado". Além disso, para evitar ambiguidades, é importante ressalvar a autonomia do Poder Executivo para considerar outros critérios. Assim, apresentamos emenda para efetuar esses ajustes.

Em suma, o projeto em exame busca trazer mais equidade na distribuição dos recursos do Pnate e deve ser acolhido por este colegiado.

SF/22956.49784-08

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela **aprovação** do PL nº 3.479, de 2019, com a seguinte emenda:

SF/22956.49784-08

EMENDA -CE

Dê-se ao art. 1º do PL nº 3.479 de 2019, a seguinte redação:

"**Art. 1º** O art. 2º da Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º:

'**Art. 2º** .....

.....

§ 7º Sem prejuízo de outras dimensões, a forma de cálculo a que se refere o §2º deste artigo levará em consideração as distâncias a serem percorridas pelo transporte escolar dentro da área do ente federado beneficiado, as características geográficas e demográficas de cada região e as diferenças do custo de transporte nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, observadas as limitações referidas nos §§ 2º e 4º deste artigo." (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator