



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Petrópolis, 23 de setembro de 2021.

-PARECER-

CMP DSL N. 7931/2021 GP N. 946/2021 DAJ N.º 577/2021 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico referente à análise da legalidade do Projeto de Lei n. 7931/2021, que “Altera a Lei Municipal n. 6.387, de 26 de outubro de 2006”. Possibilidade.

Cuida o presente parecer, objetivando analisar a legalidade do Projeto de Lei n. 7931/2021, que “Altera a Lei Municipal n. 6.387, de 26 de outubro de 2006”, de autoria do excelentíssimo Prefeito Hingo Hammes, que dispõe sobre Vale Educação.

É o sucinto relatório.

DO MÉRITO.

A matéria contida no presente Projeto de Lei, está no rol das matérias de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo municipal, descritas no art. 60, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis-LOMP:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Lei Orgânica do Município de Petrópolis

Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos da Administração direta, indireta e fundacional, seu regime jurídico, provimento de cargo, horário de trabalho, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes da Administração Pública;

A Lei Orgânica Municipal estabelece a gratuidade nos serviços públicos, sob regime de concessão ou permissão, nos termos do art. 127.

Art. 127. Nos contratos de concessão ou permissão de serviços públicos serão estabelecidos, entre outros:

I - os direitos dos usuários, inclusive as hipóteses de gratuidade;

Já o inciso III, do art. 173 da LOMP, estabelece tarifa social ao alunos da Rede Pública Municipal até a conclusão do ensino fundamental.

Art. 173. O Município, na prestação de serviços de transporte público, fará obedecer os seguintes princípios básicos:

(...)

III - tarifa social, assegurada a gratuidade aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos e aos alunos da Rede Pública até a conclusão do ensino fundamental;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Cabe ressaltar, que o art. 208 da CRFB, estabelece o seguinte:

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

(...)

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

O texto do inciso VII do art. 208 da Constituição Federal, indica expressamente que a manutenção de programas suplementares destina-se ao ensino fundamental, o que poderia conduzir à interpretação literal de que os alunos da educação infantil e do ensino médio não fariam jus a tal garantia.

No entanto, o entendimento do Poder Judiciário, nas diversas ações intentadas contra o Poder Público, tem sido no sentido de que o transporte escolar é uma garantia do educando matriculado em escola pública de educação básica, independentemente do nível ou etapa escolar em que se encontra.

Portanto, ao oferecer a educação infantil e o ensino médio, o Poder Público também se obriga a desenvolver o programa de transporte para os alunos destas etapas escolares.

Vale referir que o recente inciso VI, introduzido no art. 11 da LDB, pela Lei Federal nº 10.709/2003, deixa clara a responsabilidade do Município no transporte escolar, qual seja, de



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

transportar os alunos matriculados em sua rede ensino, isto é, nas escolas Municipais.

Portanto, está delimitada a responsabilidade de cada um dos entes, embora algumas decisões do Poder Judiciário ainda sejam no sentido da responsabilização solidária entre Estado e Municípios. Ou seja: mesmo com a definição trazida pela Lei nº 10.709/03, algumas decisões entendem pela responsabilidade do Município em relação ao transporte dos alunos da rede estadual. A responsabilidade da Administração Municipal, nesse sentido, seria de cooperar e manter parceria com o Estado para a realização do transporte.

Ressalta-se, no entanto, que esta não é a posição sustentada, cujo entendimento é de que a Lei Federal traz a delimitação precisa da responsabilidade de cada um dos entes, não cabendo ao Município qualquer obrigação em relação aos alunos da rede estadual de ensino, salvo na hipótese de formalmente comprometer-se a assumir tal obrigação.

Após a edição da Lei nº 10.709/03 e da definição por ela trazida, já se encontram decisões dos Tribunais de Justiça, no sentido de reconhecer que o Município não é responsável pelo transporte dos alunos da rede estadual.

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. TRANSPORTE ESCOLAR MUNICIPAL. Inexiste omissão do Poder Executivo Municipal no oferecimento de transporte escolar gratuito a alunos da rede Estadual de



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

ensino, uma vez ausente convênio com o Estado, nos termos do disposto no art. 62, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/00. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70010141653, Décima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Maria Rodrigues de Freitas Iserhard, Julgado em 24/11/2004)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRANSPORTE ESCOLAR. ALUNOS DA REDE PÚBLICA. A alteração da LDB, pela Lei 10709/2003, não deixa mais dúvida quanto à responsabilidade de estados e municípios em prover o transporte escolar dos alunos matriculados nas suas respectivas redes de ensino, cristalizando direito subjetivo dos alunos, efetivável mediante tutela específica. NEGARAM PROVIMENTO A AMBOS OS RECURSOS E, EM REEXAME NECESSÁRIO, CONFIRMARAM A SENTENÇA. UNÂNIME. (Apelação Cível Nº 70009489964, Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 10/11/2004)

O mérito da questão por sua vez, foi definitivamente aplainado pela disposição, agora expressamente contida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96), com dispositivos acrescentados pela Lei 10.709/03, segundo os quais:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

(...)

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

(...)





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

Conforme bem assinalado pela sentença, a disposição legal não restringe o atendimento aos alunos do ensino fundamental, contemplando também os do ensino médio.

Delimita, contudo, a obrigação do município para com os alunos da rede municipal, a não ser que, mediante convênio celebrados sob os auspícios do art. 3º da lei 10709/03, houvesse articulação do Estado e do Município com vistas ao implemento conjunto do serviço de transporte escolar, contemplando, assim, toda a rede.

Em que pese a regra contida no art. 5º, §1º da CF, no sentido de que as normas que atribuem direitos e garantias fundamentais têm eficácia plena e imediata, há quem ainda sustente que a norma que estabelece o direito social à educação – aí inseridos programas complementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (CF, art. 208, VII) – seria de natureza programática, portanto, de eficácia limitada, condicionada à posterior regulamentação legal.

Pois bem. Ainda que assim fosse, a Lei 10709/03 trouxe a regulamentação, a explicitação que faltava, colocando definitivamente uma pá de cal sobre a discussão, ao consagrar a obrigação de estados e municípios em proverem o



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

transporte dos alunos matriculados em seus respectivos estabelecimentos.

(grifado)

Como a própria Constituição¹⁰ refere, os programas indicados pelo inciso VII do art. 208, possuem caráter **suplementar**, uma vez que a FAMÍLIA possui obrigação precípua em relação ao educando. Portanto, pode-se afirmar, em linhas gerais, que não é só do Estado, mas também da família, dos pais ou responsáveis legais, a responsabilidade pelo desenvolvimento de ações que assegurem o direito à educação. Nesse sentido, o transporte e a facilitação do acesso à escola não incumbe exclusivamente ao Estado, a quem compete oferecer a linha de transporte escolar, mas também à família, que não está isenta de colaborar no transporte de sua criança ou adolescente.

Trata-se de preceito primordial, que jamais pode ser esquecido quando se estiver tratando de transporte escolar prestado pelo Município - a educação é dever do Estado, do Município, e, também, da família¹¹. É a **chamada co-responsabilidade**.

É importante registrar que não existe disposição legal constitucional ou de Lei Federal que delimite o trajeto da linha de transporte ou a distância a ser percorrida pelo aluno até o ponto de passagem do veículo escolar. O trajeto do transporte, seus pontos de passagem e parada são definidos pelo

Praça Visconde de Mauá, 89, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

www.cmp.rj.gov.br



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Poder Público, o qual deve utilizar-se para tal fixação dos critérios de bom senso, razoabilidade e viabilidade.

O trajeto a ser percorrido pelos alunos até o ponto de embarque no transporte escolar, tem gerado controvérsias no Estado. O Ministério Público do Rio Grande do Sul, sobre o tema, tem firmado termos de compromisso com os Prefeitos, levando em conta algumas distâncias consideradas significativas pelos familiares dos alunos, o poder discricionário do Chefe do Executivo para fixar as distâncias e trajetos da linha de percurso do transporte escolar, bem como a possibilidade do Poder Público na prestação do serviço.

Vale transcrever a posição adotada pelo Poder Judiciário do Rio Grande do Sul, em algumas decisões sobre o tema, nas quais a responsabilidade da família em relação à educação não tem sido esquecida:

Não há dúvida de que a Constituição da República atribui ao Estado o encargo de assegurar a educação a todos. Isto significa que deve ser dado o acesso a ela, inclusive através do transporte. Tais enunciados estão devidamente indicados e transcritos nas razões das partes. Todavia, como se vê, daí não se pode interpretar que a obrigação do Estado é apanhar todas as crianças nas suas casas e conduzi-las até cada uma das escolas. É preciso que ofereça educação e meios para que se tenha a ela acesso, tão somente. Vale dizer, escola e



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

transporte. Mas, havendo escola e acesso a ela pela proximidade razoável em que se encontra localizada em relação à residência do aluno, é claro que não se pode exigir transporte. Seria, como já se disse muitas vezes, atribuir ao Estado obrigações inexecutáveis, diante da realidade, e ao Poder Judiciário a capacidade de resolver todos os problemas com provimentos judiciais.

Claro que se compreende a aflição dos pais e, no caso, da mãe que já sofre com a própria deficiência apresentada pela filha e luta para que nada lhe falte e possa compensar o "déficit" que apresenta. Entretanto, como ficou demonstrado, há escola especial distante da casa da autora 800 metros. Ora, considerando que a autora não tem nenhuma limitação quanto à capacidade locomotora, embora tenha apenas 12 anos de idade, a distância não é demasiada, a ponto de ser necessário transporte. Estas considerações foram feitas na sentença recorrida que, a meu ver, está correta. (Apelação Cível n.º 598549764 – TJRS, Rel. Des. Perciano de Castilhos Bertoluci). (Grifado).

Ainda:

Notadamente, o itinerário do ônibus escolar fica inteiramente submisso ao interesse público, traduzido este através da administração municipal. Ela é que, melhor do que ninguém, tem condições de definir roteiro do ônibus, atendendo, p.ex., maior número de interessados.

No caso, questiona a inicial a modificação do trajeto, o que implicou na necessidade de os filhos do autor terem de se deslocar



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

por mais de 4 km. Ora, então, cabe aos pais, também responsáveis pela educação, na forma do art. 208, CF/88, levar os filhos até local próximo ao novo trajeto. Mas, de forma alguma podem eles pretender que a coletividade tenha de se submeter à sua conveniência ou comodidade. (Apelação Cível n.º 597179076 – TJRS, Des. Armínio José Abreu Lima da Rosa).

Outras decisões do Tribunal de Justiça do Estado reafirmam a responsabilidade da família no transporte do aluno, conforme se percebe da transcrição abaixo:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRANSPORTE ESCOLAR. MUNICÍPIO DE CRISTAL. ALUNOS RESIDENTES EM ZONA RURAL. O art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.437/92 veda a concessão de medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação. Ressentindo-se o feito, neste momento processual, de elementos suficientes a amparar o pedido liminar e levando-se em consideração que o transporte escolar é fornecido pelo município às crianças que dele necessitam, em cumprimento aos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que regulam a matéria, há necessidade, por ora, de cooperação da família, a fim de incentivar e implementar o acesso ao ensino, o que pode se dar pela condução das crianças, pelos pais ou responsáveis, até a parada de ônibus mais próxima. DECISÃO MONOCRÁTICA. RECURSO DESPROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70012962114, Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Ataídes Siqueira Trindade, Julgado em 18/11/2005)

Em suas razões de voto, o Des. Relator justificou:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Embora a educação seja direito constitucionalmente assegurado, não se pode desconsiderar que, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), ela é "dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (art. 2º).

Vale dizer que há necessidade de **cooperação mútua entre a família e o ente público**, a fim de incentivar e implementar o acesso ao ensino. (grifado)

Também sobre a fixação do trajeto ou itinerário do veículo, encontra-se decisão favorável ao Município, no sentido da discricionariedade da Administração Pública em tal definição:

Mandado de segurança. Transporte Escolar. Campinas do Sul. "Mandamus" visando a restabelecer itinerário anterior. Inviabilidade. Matéria de fato. Ausência de direito líquido e certo a itinerários. Descrição do administrador. Questão a ser discutida em ação própria e não em mandado de segurança. Apelo provido. Reexame prejudicado

O que se pretende com a garantia ao transporte escolar é permitir o acesso dos alunos ao ensino. No entanto, essa garantia não impõe ao Município a obrigação de deslocar o veículo escolar até a porta da residência de cada aluno; há que se considerar, em nome do princípio da razoabilidade, a co-



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

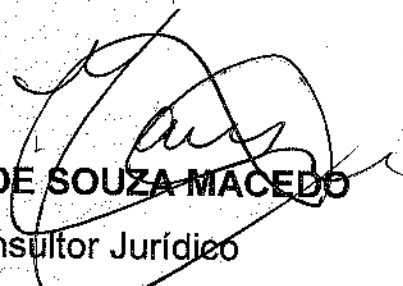
responsabilidade dos pais na educação dos filhos, providenciando o mínimo que seja de seu deslocamento.

Em resumo, pode-se dizer que ao Município não incumbe exclusivamente toda a responsabilidade pelo transporte do educando, havendo a necessidade de cooperação por parte da família. Sendo que a definição do trajeto é ato discricionário da Administração, a qual deverá encontrar fundamento, é claro, em critérios de possibilidade, necessidade e razoabilidade.

Destarte, verifica-se que a alteração legislativa trazida pelo Projeto de Lei 7931/2021, trará inovações e melhoras de grande importância em matéria de transporte escolar para os estudantes da Rede Pública de ensino.

Face ao todo o exposto, não apresentando a Proposição Legislativa vícios de inconstitucionalidade, este DAJ **OPINA FAVORAVELMENTE** pela sua tramitação no Plenário desta Casa de Leis, após o cumprimento das norma legais e regimentais.

À superior consideração.



SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matrícula nº 10.56061/11

OAB-RJ 91435