



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 380316/17
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ANDIRÁ
INTERESSADO: IONE ELISABETH ALVES ABIB
ADVOGADO /
PROCURADOR MURILO APARECIDO CORREA DE SOUZA, PAULA
RODRIGUES PERES
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3862/19 - Tribunal Pleno

Consulta. Prestação de serviços de transporte universitário por parte dos municípios. Possibilidade.

1 RELATÓRIO

Por meio da presente Consulta, o Município de Andirá, representado pela Sra. Ione Elizabeth Alves Abib, apresentou os seguintes questionamentos:

1. O município pode realizar o transporte universitário com veículos da Prefeitura para outras cidades da região, nos termos do art. 5º, parágrafo único, da Lei Federal nº 12.816/2013?
2. Se sim, pode realizar gratuitamente ou deve cobrar uma tarifa?
3. Caso seja instituída uma tarifa, como deve ser fixada?

O Parecer Jurídico que instrui o expediente propôs que os questionamentos fossem respondidos da seguinte forma:

- 1 - Sim, o Município pode realizar o transporte universitário com veículos da Prefeitura para outras cidades da região, nos termos do art. 5º, parágrafo único, da Lei Federal nº 12.816/2013, desde que respeitado o percentual mínimo de aplicação na educação infantil e ensino fundamental, nos termos do art. 212, CF, e do art. 11, inc. V, da Lei 9.394/1996;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2 - O Município pode prestar o transporte gratuitamente, bem como pode instituir um preço público, desde que atinentes ao custeio do serviço, sem finalidade lucrativa;

3 - A tarifa, ou preço público, pode ser instituída mediante ato infralegal, como um Decreto do Prefeito.

Por meio do Despacho nº 1024/17-GCILB (peça 6), foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a Informação 71/17 (peça 8), indicando a existência de decisões acerca do tema, quais sejam o Acórdão 11/07-Tribunal Pleno (Consulta 230731/01), o Acórdão 3472/14 - STP (Consulta 347446/13).

Por meio do Despacho nº 1893/17 (peça 15), foi admitida a juntada de cópia da recomendação administrativa nº 15/17, da Promotoria de Justiça da Comarca de Andirá.

A CGM emitiu o Parecer 444/19 (peça 18), no qual sugeriu que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

1) O Município pode realizar o transporte universitário com veículos da Prefeitura para outras cidades da região, nos termos do art. 5º, parágrafo único, da Lei Federal nº 12.816/2013?

Sim, pela expressa literalidade da lei e conforme o precedente citado desta Corte de Contas, desde que satisfeitas as necessidades com o ensino básico.

2) Se sim, pode realizar gratuitamente ou deve cobrar uma tarifa?

A gratuidade pode ser aplicada, no entanto, devido ao caráter comercial da prestação, é possível a aplicação de preço público pela prestação dos serviços, na medida de seu custo.

3) Caso seja instituída uma tarifa, como deve ser fixada?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A tarifa poderá ser fixada mediante decreto expedido pelo Chefe do Executivo, à discricionariedade do agente político.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer 133/19 (peça 19) manifestou-se pelo conhecimento e, no mérito, para que seja respondida nos termos sugeridos pela instrução.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A consulta versa sobre a possibilidade de prestação de serviço de transporte universitário por parte dos municípios.

Dentre os precedentes citados pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, destaco o Acórdão nº 3472/14 - STP¹, no qual esta Corte tratou de tema análogo ao destes autos, em consulta com efeito normativo, manifestando-se pela possibilidade de aporte financeiro por parte de município à Associação de Estudantes Universitários:

A Constituição outorga à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência comum para “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (art. 23, V, CF/88), e na Lei n. 9.394/96, que estatui as diretrizes e bases da educação nacional, claramente ressoa que dentro da promoção da educação estaria englobado o transporte de estudantes (arts. 4º, VIII, 10, VII, 11, VI, 70, VIII). Eventualmente, poder-se-ia objetar tal argumento em razão do contido no §1º do art. 211 da Constituição, que atribui à União a competência para organização do ensino superior, no entanto, dentro da competência comum, anteriormente propalada, nada obsta que a municipalidade oportunize transporte para estudantes universitários de forma direta ou

¹ Consulta formulada pelo Município de Ortigueira. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, DURVAL AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO, e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

transferindo recursos a terceiros, como no caso de associações de estudantes. A própria Lei n.º 9394/96, por seu art. 10, V, faculta aos municípios a “atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”. Assim, se satisfeitas as necessidades atinentes à educação infantil e ao ensino fundamental, é possível a atuação em outras áreas, como no ensino superior, com o oferecimento de transporte aos estudantes. Diga-se que isso representa a assunção pelo município da competência de outro nível de governo, plenamente possível a teor do art. 62 da Lei Complementar n.º 101/2012.

O transporte de estudantes constitui meio de acesso à educação a ser proporcionada de forma comum pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do Art. 23 da Constituição Federal.²

É certo que, no âmbito da competência comum, o município deverá atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao

² 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

A ênfase a ser dada no ensino fundamental e infantil, contudo, não impede a atuação em outros níveis do ensino.

Nesse sentido, a Lei nº 9.394/96, que institui as diretrizes e bases da educação nacional, permite a atuação do município em outros níveis de ensino desde que as necessidades de sua área de competência estejam plenamente atendidas e não haja o comprometimento do percentual mínimo de 25% das receitas dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino³:

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

(...)

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas

³ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

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

Desse modo, é possível aferir que, desde que esteja atendida a área prioritária, não há óbice para que o município possa oferecer o serviço de transporte aos estudantes do ensino superior.

Seguindo essa linha, a Lei nº 12.816/2013, mencionada pelo consulente, que altera as disposições da Lei 12.513/11 (PRONATEC), possibilitou que os veículos de transporte escolar possam ser utilizados para o transporte de estudantes da zona urbana e da educação superior, desde que não haja prejuízo à finalidade principal do apoio concedido pela União:

Art. 5º A União, por intermédio do Ministério da Educação, apoiará os sistemas públicos de educação básica dos Estados, Distrito Federal e Municípios na aquisição de veículos para transporte de estudantes, na forma do regulamento.

Parágrafo único. Desde que não haja prejuízo às finalidades do apoio concedido pela União, os veículos, além do uso na área rural, poderão ser utilizados para o transporte de estudantes da zona urbana e da educação superior, conforme regulamentação a ser expedida pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Do exposto, conclui-se que o município poderá assumir obrigações de outros níveis de ensino, como o transporte universitário, desde que estejam atendidas plenamente as necessidades do ensino fundamental e da educação infantil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por este aspecto, a utilização dos veículos destinados ao transporte de estudantes deverá ser regulamentada de modo a evitar desvio de finalidade, cabendo ao município estabelecer se o serviço será prestado de forma gratuita ou onerosa, bem como os critérios para a concessão do benefício, observadas as disponibilidades financeiras.

Caso decida instituir cobrança pelo uso transporte, conforme observou o órgão ministerial, o valor poderá ser instituído mediante decreto ou outro ato infralegal, por não se tratar de espécie tributária e não se sujeitar ao princípio da legalidade estrita (art. 37, *caput*, CF).

Em face do exposto, com base nas razões supra, **VOTO** pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la no seguinte sentido:

- 1 - O Município pode realizar o transporte universitário com veículos destinados ao transporte escolar, desde que estejam atendidas plenamente as necessidades do ensino fundamental e da educação infantil e não haja o comprometimento do percentual mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal, nos termos do art. 11, V, da Lei 9.394/1996.
- 2 - O Município pode prestar o serviço de transporte gratuitamente, bem como pode instituir um preço público, de acordo com as disponibilidades financeiras.
- 3 - O valor a ser cobrado poderá ser instituído mediante ato infralegal, como um decreto.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo – DP.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I – Conhecer a Consulta para, no mérito, respondê-la no seguinte sentido:

(i) o Município pode realizar o transporte universitário com veículos destinados ao transporte escolar, desde que estejam atendidas plenamente as necessidades do ensino fundamental e da educação infantil e não haja o comprometimento do percentual mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal, nos termos do art. 11, V, da Lei 9.394/1996.

(ii) o Município pode prestar o serviço de transporte gratuitamente, bem como pode instituir um preço público, de acordo com as disponibilidades financeiras.

(iii) o valor a ser cobrado poderá ser instituído mediante ato infralegal, como um decreto.

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo – DP.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 4 de dezembro de 2019 – Sessão nº 43.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro no exercício da Presidência