

**INFORMAÇÃO Nº 201/2001**

PROCESSO Nº 8.693-02.00/01-0

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO

**Transporte escolar. Gratuidade no seu oferecimento, em relação ao ensino fundamental, para os alunos carentes. Créditos lançados como taxa, com base na legislação municipal. Impropriedade. Possibilidade de cancelamento. Legislação aplicável. Precedentes. Considerações.**

Senhora Coordenadora:

Vem a exame desta Consultoria Técnica, por determinação do Exmo. Senhor Conselheiro Presidente, consulta formulada pelo Senhor José Parizzotto, Prefeito Municipal de Espumoso, consoante correspondência sem número, anexada às folhas 02 e 03. (1)

Requer S. Exa. pronunciamento desta “*Corte, em face a débitos existentes no Município de Espumoso, relativos ao transporte escolar*”, noticiando que, “*para melhor entendimento e análise por Vossa Excelência, pertinente informar que o débito existente no Município em relação ao transporte escolar está lançado com base nos dispositivos em anexo, Lei 1865/94, Lei 2244/97*”.

Prosseguindo, o consulente refere que, “*ao débito resultante, foi concedido crédito educativo, nos termos dos PRODES e FUNDES, através de TERMOS DE CONTRATO DE MÚTUO – CRÉDITO EDUCATIVO*”. (Grifos no original.)

Embora não demonstre os valores, S.Exa. apresenta a preocupação de que “*o débito existente é considerável, e ao Município compete realizar as respectivas cobranças*”, questionando, ao final, em relação à “*possível anulação destes lançamentos. Se há possibilidade e de que forma*”.

Em anexo, o consulente remete cópia de um “*Termo de Contrato de Mútuo – Crédito Educativo*” (fls. 04 a 07); do art.192, em destaque, da Lei Orgânica Municipal (fl. 08); dos artigos do Código Tributário Municipal que tratam sobre a “*Taxa de Utilização de Transporte Escolar*” (fls. 09 e 10); das Leis Municipais nºs 1.865/94 e 2.274/98 (fls. 11 a 14), bem como do Decreto Executivo nº 1.925/98 (fls. 15 a 18).

É a consulta.

Inicialmente, convém referirmos os termos do disposto no § 2º, art. 138 do Regimento Interno desta Corte, no sentido de informar que “*a resposta à consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto*”. (Grifamos.)

Ademais, o § 1º do referido dispositivo regimental, prevê que as consultas, sempre que possível, devem ser instruídas “*com parecer do Órgão de Assistência Técnica ou Jurídica da autoridade consulente*”, o que, entretanto, não foi efetuado.

Cumpre-nos registrar, ainda em preliminar, haja vista que o requerente procura orientação deste Tribunal para solucionar a situação dos créditos existentes decorrentes da legislação municipal, ao longo do presente trabalho, apresentaremos algumas considerações, frente à matéria consultada, sendo pertinente destacarmos que, em consultas desta natureza, “*a apreciação desta Corte deva dar-se mais a título de (...) colaboração, não devendo significar comprometimento com soluções específicas, exclusivas, não devendo constituir empecilho à verificação ulterior da legalidade de atos determinados, no exercício de sua função fiscalizadora*”. (2) Salientamos, ainda, as conclusões já firmadas no âmbito deste Tribunal, a seguir reproduzidas, de que, “*naturalmente, não pode o Tribunal de Contas substituir-se ao Administrador Municipal, na definição do peculiar interesse do Município, à vista de circunstâncias próprias do caso concreto e na avaliação das implicações de cada uma das soluções preconizadas. Não pode, tampouco, fazer as vezes de assessoria jurídica do Executivo, assumindo a responsabilidade de apreciar todos os aspectos jurídicos relevantes envolvidos na questão proposta, quando é sabido que muitas vezes esses aspectos não cabem ou não se revelam por inteiro no contexto de uma simples consulta*”. (3)

Também importa consignarmos que valemo-nos da legislação enviada pela autoridade consulente, bem

como daquela mantida junto ao Setores competentes deste Tribunal.

1. A matéria apresentada relaciona-se, em síntese, com a possibilidade de extinção de pretensos créditos tributários já constituídos em razão da cobrança, por meio de crédito educativo, do transporte escolar de alunos que utilizam este serviço, créditos estes constituídos sob a forma de taxa.

E a fim de melhor situarmos a questão, transcrevemos, a seguir, o preâmbulo e a Cláusula Primeira do aludido “*Termo de Contrato de Mútuo – Crédito Educativo*”:

“Pelo presente instrumento de contrato e na melhor forma da lei, reger-se-ão as partes, ora adiante denominadas de um lado como MUTUANTE, a Prefeitura Municipal de Espumoso (...), através do Fundo Rotativo Especial de Desenvolvimento Econômico e Social de Espumoso (FUNDES), instituído pela Lei Municipal nº 2.274 de 13 de abril de 1998, e (...), doravante denominado de MUTUÁRIO, tem ajustado o Presente Instrumento Contratual de Mútuo, com pacto de garantias pessoais, que se subordinará às cláusulas e condições consignadas adiante, para **Crédito Educativo com a finalidade de viabilizar o Transporte Escolar**, iniciado em março de 1999.

#### “CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO DO CONTRATO

“O termo de contrato tem por objetivo o **financiamento do ano letivo de 1999 do Transporte Escolar do aluno**: (...), matriculado na Escola Municipal de Ensino Fundamental Roberto Textor, cujo transportador é o Sr. (...)” (Grifamos.)

2. Neste ponto, duas questões se impõem.

2.1. A primeira diz respeito às normas legais locais que regem o tema, elencadas pelo consulente, no sentido de sabermos qual (is) estaria (m) em vigor, bem como se haveria ou não conflito entre as mesmas.

2.1.1. A Lei Orgânica Municipal, editada em 03-4-90, estabelece, no artigo 192, inciso VII (fls. 20 a 21), que compete ao Município “*dar condições a todas as regiões do Município de Espumoso para terem acesso ao ensino pré-escolar, fundamental e médio, procurando regionalizar as escolas nas sedes distritais e do Município, com realização de transporte escolar, subsidiado de 50 (cinquenta) a 100% (cem por cento) conforme as condições financeiras da família do estudante*”.

Nenhum óbice vislumbramos em relação a tal dispositivo, o qual encontra-se em consonância com os ditames constitucionais federais que disciplinam acerca da educação.

2.1.2. Amparada neste dispositivo, foi editada a **Lei nº 1.865/94**, autorizando “*a cobrança do transporte escolar*” no âmbito do Município e definindo, nos §§ 1º e 2º do art. 2º, as categorias e os subsídios de acordo com as condições financeiras da família do estudante e o grau de escolaridade, assim regrado em seu artigo introdutório:

“Art. 1º - A partir do ano letivo de 1994, o Transporte Escolar para estudantes do Pré-Escolar, Ensino de 1º e 2º Graus Regulares passará a ser subsidiado de acordo com o que diz o art. 192 da Lei Orgânica do Município de Espumoso.”

2.1.3. Por sua vez, o **Código Tributário Municipal - CTM**, consubstanciado na **Lei nº 2.244, de 31-12-97** (4), instituiu, sob a forma de tributo, a cobrança do serviço de transporte escolar, denominando-o de “*Taxa de Utilização de Transporte Escolar*”, conforme se constata nos artigos 79 a 82 (5), que tratam da incidência, base de cálculo, lançamento e arrecadação dessa receita, sendo pertinente reproduzirmos o citado art. 79 (fls. 22 a 24):

“Art. 79 – O fato gerador da Taxa de Transporte Escolar é a inscrição para utilização do transporte escolar do Município.”

Registramos que o Código Tributário Municipal, nos termos do regrado pelo inciso I, parágrafo único do art. 48 da LOM, deveria constituir-se sob a forma de lei complementar, o que não pudemos avaliar, face à ausência de qualquer registro em seu corpo, visando a identificar o tipo de norma editada (lei complementar ou lei ordinária), cujo exame, deste particular, portanto, tornou-se prejudicado.

E os citados dispositivos do CTM, a princípio, não teriam observado o disposto no transcrito inciso VII do art. 192 da Lei Orgânica Municipal, eis que aquele, ao instituir a “*Taxa de Utilização de Transporte Escolar*”, pela própria característica da taxa, estaria obrigando o seu pagamento por parte de todos os que utilizassem o transporte escolar, enquanto esta determinaria a concessão de subsídios.

Contudo, em matéria tributária, poderia a LOM estabelecer regras ou estas seriam de exclusiva alçada do aludido Código?

Esta questão, neste particular, entretanto, perde qualquer importância, não merecendo ser analisada, face ao

comentado mais adiante no **item 4**.

**2.1.4.** A seu turno, a **Lei nº 2.274/98** instituiu “o programa municipal de desenvolvimento econômico e social (PRODES) e” criou “o Fundo Especial Rotativo de Desenvolvimento Econômico e social (FUNDES)”, regrando acerca da aplicação dos recursos atinentes ao aludido Programa, o qual destina-se ao “fomento às atividades agrícolas, industriais, habitação, educação, saneamento e outras atividades de assistência comunitária” (art. 1º), tendo o seu art. 2º assim disposto:

“Art. 2º - O Programa – PRODES – atenderá, prioritariamente, os moradores nascidos no Município ou que comprovarem residência não inferior a 05 (cinco) anos, salvo para fins de Transporte Escolar, obedecidos os critérios a serem estabelecidos na regulamentação da presente Lei.”

**2.1.5.** O **Decreto nº 1.925, de 29-05-98**, por intermédio do qual foi regulamentada a **Lei nº 2.274/98**, face ao regrado nos artigos 8º e 9º desta, disciplinou, em seu art. 14º, *caput*, que “a aplicação de recursos de Crédito Educativo no Transporte Escolar, com destinação aos alunos que comprovem falta de condições para o pagamento, terá como início da devolução um ano após a conclusão do ciclo de estudos e a prestação mínima será de 10 (dez) UFIRs ou equivalente”.

**2.1.6.** A mencionada **Lei nº 2.274/98**, ao disciplinar o tema, **revogou tacitamente a Lei nº 1.865/94**, eis que suas normas, bem como de sua regulamentação, estabelecem regramentos distintos dos desta, dispondo, ainda, de forma contrária ao CTM, o qual, se editado sob a forma de lei ordinária, teria, a seu turno, igualmente restado revogado por aquela.

**2.1.7.** A **Lei Municipal nº 2.451, de 05-01-2000**, que “regulamenta o sistema municipal de ensino do Município de Espumoso”, disciplina, através de seu art. 3º (fls. 25 a 26), o que segue:

“Art. 3º - O dever do Município com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

“I – **Ensino fundamental obrigatório gratuito**, inclusive para os que a ele não tiverem acesso na idade própria;

“(…)

“V – atendimento aos educandos, no ensino fundamental e educação infantil públicos municipais, por meio de programas suplementares de material didático escolar, **transporte**, alimentação e assistência à saúde;” (Grifos nossos.)

**2.2.** Porém, estas situações envolvendo as normas legais municipais referidas, cujo exame gera algumas incertezas, como vimos, devem ser examinadas à luz das normas federais aplicáveis, no particular, ao **transporte escolar**, residindo, aí, a segunda questão.

**2.2.1.** Ocorre que a **Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB**, consubstanciada na **Lei Federal nº 9.394/96**, em seu art. 70, inciso VIII, disciplina que considerar-se-ão como “de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas com vistas à (...) **manutenção de programas de transporte escolar**”. (Grifamos.)

Desta forma, seria ou não uma obrigação do Poder Público oferecer o transporte escolar de forma totalmente gratuita?

**2.2.2.** A Constituição Federal, em seu art. 208, no que importa ao deslinde da questão, assim regra (6):

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

“I - **ensino fundamental obrigatório e gratuito**, assegurada, inclusive, sua oferta **gratuita** para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

“(…)

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

“§ 1.º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

“§ 2.º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.” (Grifos nossos.) (7)

Verificamos, assim, que ao **Poder Público**, no caso ao Município de Espumoso, **cabe assegurar a prestação do ensino fundamental de forma totalmente gratuita, bem como prestar atendimento ao educando matriculado, nesta mesma modalidade de ensino, mediante programa suplementar de transporte escolar.**

Na Informação nº 008/2001 (8), ao analisar os programas suplementares de alimentação a que alude o transcrito inciso VII do art. 208 da Lei Maior, os quais, contudo, em função do disposto no inciso IV do art.

71 da LDB, não constituirão despesas com MDE, esta Consultoria, entendeu que tais programas “*seriam aqueles instituídos com o intuito de complementar a alimentação que o educando teria em seu lar, de responsabilidade de seus pais e/ou responsáveis, considerando que a alimentação recebida no âmbito de sua residência, via-de-regra, seria insuficiente. Assim, tais programas suplementares de alimentação teriam sempre o escopo de suprir a deficiência alimentar porventura existente em casa*”.

Vale dizermos, considerando a obrigatoriedade da frequência ao ensino fundamental, o **aluno carente**, exclusivamente às expensas de sua família, não poderia se deslocar até a escola, quando esta fosse distante de sua residência, a fim de frequentar tal modalidade de ensino, sem o custeio da respectiva despesa, no todo ou em parte, pelo Poder Público.

**2.2.3.** Torna-se oportuno destacarmos algumas decisões proferidas pelo **Tribunal de Justiça do Estado**, através de seus Órgãos Fracionários, **quanto à gratuidade do oferecimento do transporte escolar**:

a) a Sétima Câmara Cível do Tribunal de Justiça ao apreciar:

a.1) o Agravo de Instrumento nº 70002498913, em Sessão de 06-6-2001, assim se manifestou (9):

“Prescreve o art. 208 da Constituição Federal que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito constitui direito público subjetivo (§ 1º), a ser efetivado mediante a garantia, entre outras coisas, de programas de transporte ao educando no ensino fundamental (VII).

“(…)

“Dito isso, imperioso reconhecer que nada há a reformar na decisão que assegurou liminarmente o fornecimento pelo Município de transporte escolar gratuito aos alunos matriculados na rede estadual de ensino, medida que se afigura fundamental para evitar a evasão escolar decorrente da dificuldade de acesso dos alunos aos estabelecimentos de ensino.

“*Enquanto discutem o Estado e o Município de quem ou de quanto é a responsabilidade de cada um **no fornecimento do transporte escolar gratuito**, não podem os alunos ser prejudicados pela não-prestação do serviço.*” (Grifos nossos.)

a.2) a Apelação e Reexame Necessário nº 70001928522, em 20-12-2000, proferiu decisão ementada da forma como segue:

“**TRANSPORTE ESCOLAR GRATUITO.**

“Não pode a Municipalidade condicionar o fornecimento de transporte escolar gratuito à matrícula do menor em escola municipal, visando tão-só a um maior repasse de recursos pelo Estado, o que constitui prática discriminatória que só faz incentivar a evasão escolar.

“*Apelo não conhecido e mantida a sentença em reexame necessário.*” (Grifamos.)

a.3) a Apelação Cível nº 598373868, em Sessão de 28-10-98, exarou decisão ementada desta forma:

“**EMENTA: TRANSPORTE ESCOLAR GRATUITO. NÃO PODE A MUNICIPALIDADE CONDICIONAR O FORNECIMENTO DE TRANSPORTE ESCOLAR GRATUITO À MATRÍCULA DO MENOR EM ESCOLA MUNICIPAL, VISANDO TÃO-SÓ A UM MAIOR REPASSE DE RECURSOS PELA UNIÃO, MORMENTE QUANDO O VEÍCULO A TAL DESTINADO PERMANECE PASSANDO PELA LOCALIDADE EM QUE RESIDE A CRIANÇA E PELA ESCOLA ESTADUAL EM QUE ESTUDA. APELO IMPROVIDO, MANTIDA A SENTENÇA EM REEXAME NECESSÁRIO.**” (Os grifos são nossos.)

b) a Terceira Câmara Cível, em Sessão de 10-5-2001, consoante Agravo de Instrumento nº 70002498657, proferiu decisão, a qual apresenta a seguinte ementa:

“**ENSINO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMINAR DEFERIDA EM PARTE. TRANSPORTE ESCOLAR GRATUITO, MEDIDA ASSEGURADA PELA MESMA DECISÃO. REPASSE, PORÉM, DE RECURSOS PELO ESTADO AO MUNICÍPIO, PARA GARANTIR O PAGAMENTO DOS CUSTOS, REPRESENTA INTERESSE DO ÚLTIMO EM PLEITEAR. GARANTIA DE TRANSPORTE, NO INTERESSE DOS ALUNOS, JÁ CONTEMPLADA. DESNECESSIDADE DE IMPÔR A OBRIGAÇÃO FINANCEIRA, EM JUÍZO LIMINAR, SEM DEFINIÇÃO DO MONTANTE DEVIDO. AGRAVO DESPROVIDO.**” (Grifos nossos.)

c) a Terceira Câmara Cível, ao julgar a Apelação Cível nº 598549764, em 11-3-99, tomou decisão, cuja ementa é a seguinte:

“**EMENTA: ADMINISTRATIVO. DIREITO À EDUCAÇÃO. TRANSPORTE ESCOLAR. SENDO RAZOÁVEL A DISTÂNCIA ENTRE A CASA E A ESCOLA, CONSIDERANDO QUE COM 12 (DOZE) ANOS A CRIANÇA JÁ ESTÁ SUFICIENTEMENTE DESENVOLVIDA PARA UMA CAMINHADA**

QUE NÃO É PENOSA, NÃO HÁ COMO SE EXIGIR TRANSPORTE DO ESTADO. RECURSO DESPROVIDO.” (Grifamos.)

**2.2.4. Destarte, o oferecimento do transporte escolar, constitutivo de programa suplementar específico, a teor dos citados dispositivos constitucionais, objetivando propiciar aos alunos matriculados no ensino fundamental o deslocamento até as escolas, atendendo ao comando posto no inciso I do art. 208 da Carta Federal, deveria ser feito de forma igualmente gratuita, em relação a todos os alunos quantos realmente não apresentassem condições para a efetivação do referido deslocamento, exclusivamente às custas de suas famílias.**

**2.2.5.** Portanto, as normas legais municipais, tratando sobre o tema em comento, que houvessem sido editadas e dispusessem em contrário à Constituição Federal ou à LDB estariam derogadas ou padeceriam de ilegalidade.

**Em sendo assim, todos os “Termos de Contrato de Mútuo – Crédito Educativo”, ainda em vigor, e que envolvessem os alunos que se houvessem matriculado no ensino fundamental, não poderiam gerar qualquer efeito, sendo pertinente a edição de lei local revogando os dispositivos que não se amoldassem aos regimentos federais, no que tange ao ensino fundamental, e que não previssem o oferecimento de transporte escolar gratuito para esta modalidade.**

Após a edição da norma legal, à Administração não caberia outra providência, a nosso ver, a não ser a de rescindir unilateralmente os *Termos* abrangendo os alunos matriculados no ensino fundamental, procedendo as devidas baixas nos respectivos registros, sejam contábeis ou de devedores.

**3.** No que tange aos demais *Termos*, envolvendo os outros níveis de ensino, se houver – **educação infantil, ensino médio e ensino superior** –, devemos referir o que segue.

Considerando a garantia posta no anteriormente transcrito inciso V, art. 3º da mencionada Lei Municipal nº 2.451/2000, a contar da data de sua publicação (10), caberia ao Poder Público Municipal, **igualmente de forma gratuita, oferecer programa suplementar de transporte escolar, em relação aos alunos matriculados na educação infantil, desde que estes não possuíssem condições para a realização do deslocamento até os estabelecimentos de ensino respectivos, tão-somente às expensas de suas famílias**.

Destarte, face à **não obrigatoriedade** do oferecimento do transporte escolar gratuito, por parte do Poder Público, continuariam em vigor os *Termos* concernentes ao **ensino médio e ao ensino superior**, e, relativamente à **educação infantil**, apenas aqueles ajustes firmados até o dia imediatamente anterior ao da publicação da Lei nº 2.451/2000.

Ressaltamos que, a respeito da possibilidade de o Poder Público conceder crédito educativo, embora não abarcando o transporte escolar, esta Consultoria teve a oportunidade de manifestar-se sobre o tema, por meio da Informação nº 124/2001, a qual foi aprovada pelo Tribunal Pleno, em Sessão de 21-11-2001, juntamente com o Parecer nº 70/2001 da Auditoria.

**4.** Importante referirmos, também, considerando que uma das características do serviço de **transporte escolar** é a facultatividade na sua utilização por parte do usuário, no caso o aluno, que a **classificação do mesmo como tributo, e na modalidade de taxa**, nos termos postos no CTM, em nosso entendimento, seria **totalmente incorreta**.

Nos casos em que fosse possível a **cobrança** de valor pela prestação do serviço de **transporte escolar, que não apresentasse as características de obrigatoriedade por parte do Poder Público local**, a nosso ver, seria cabível a cobrança de “*tarifa*”, que é uma das modalidades de preço público. Não sendo tributo, o preço poderia ser fixado ou alterado em qualquer época do ano, sem necessidade da anterioridade estabelecida na alínea “b” do inciso III do artigo 150 da Constituição Federal.

A esse respeito, vale citarmos os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (11), como segue: “*Os tributos são imposições legais e compulsórias da Administração sobre os administrados, para auferir recursos financeiros*”.

Registra, ainda, o autor: “*Presta-se a tarifa a remunerar os serviços ‘pró-cidadãos’, isto é, aqueles que visam a dar comodidade aos usuários ou a satisfazê-los em suas necessidades pessoais (telefone, energia elétrica, transportes etc.), ao passo que a ‘taxa’ é adequada para o custeio dos serviços ‘pró-comunidade’, ou seja, aqueles que se destinam a atender a exigências específicas da coletividade (água potável, esgoto, segurança pública etc.), e, por isso mesmo, devem ser prestados em caráter compulsório e independentemente de solicitação dos contribuintes.*” (Grifamos.)

A respeito da matéria cabe destacar, também, o teor da Súmula nº 545 do STF que assim dispõe: “*Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada a prévia autorização orçamentária, em relação a lei que as instituiu.*”

Hugo de Brito Machado (12), ao analisar a questão envolvendo os serviços públicos, assim se posiciona:

“O que caracteriza a remuneração de um serviço público como taxa ou como preço público é a compulsoriedade, para a taxa, e a facultatividade, para o preço, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal. Importante, porém, é a compreensão adequada, que se há de ter, do que sejam essa compulsoriedade e facultatividade.

“(…)”

“Essa é a conclusão a que se chega da análise de memorável acórdão do Supremo Tribunal Federal, que apreciou questão relativa à cobrança de remuneração pela coleta de lixo do então Estado da Guanabara. Como a legislação daquele Estado proibia o uso de todo e qualquer meio para o atendimento da necessidade de livrarem-se as pessoas do lixo produzido em suas residências ou em suas atividades profissionais, tornando obrigatório, assim, o uso do serviço prestado pela empresa estatal criada para esse fim, a remuneração que vinha sendo cobrada como preço público foi considerada como taxa pela Corte Maior.

“É importante compreender o fundamento dessa idéia.

“Se a ordem jurídica obriga a utilização de determinado serviço, não permitindo o atendimento da respectiva necessidade por outro meio, então é justo que a remuneração correspondente, cobrada pelo Poder Público, sofra as limitações próprias dos tributos. O contribuinte estará seguro de que o valor dessa remuneração há de ser fixado por critérios definidos em lei. Terá, em síntese, as garantias estabelecidas na Constituição.”

Portanto, como ninguém é obrigado a utilizar o transporte escolar oferecido pelo Município, o valor cobrado não poderia ser considerado como taxa, não se constituindo, por via de consequência, em tributo, cabendo a edição de lei objetivando a revogação dos artigos 79 a 82 do CTM.

**5. Relativamente ao cancelamento dos débitos** decorrentes dos “*Termos de Contrato de Mútuo – Crédito Educativo*” que estivessem em vigor, nos termos já comentados no **item 3**, valores estes que, repisamos, não possuem qualquer natureza tributária, se este fosse o entendimento dos Poderes Públicos Municipais, considerando que nem as disposições do Código Tributário Nacional nem as do CTM se lhes aplicariam, a concessão deste benefício somente seria possível no caso de lei municipal assim dispor.

Ressaltamos, também, que, sobre o citado cancelamento, não incidiriam as regras do art. 14 da Lei de Complementar Federal nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, as quais se referem à “*concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária*”, o que não seria o caso, embora tal cancelamento fosse considerado renúncia de receita, a qual, no particular, seria perfeitamente lícita. (Grifamos.)

Torna-se, contudo, oportuno ressaltarmos que, na hipótese de edição de legislação disciplinando o cancelamento de tais valores, obviamente, não poderão os Poderes Públicos Municipais distanciar-se, em especial, dos princípios constitucionais norteadores da boa administração (art. 37, *caput* da Constituição Federal), os quais são de observância obrigatória no exercício do poder-dever por parte dos administradores da coisa pública.

**6.** Por outro lado, em sendo mantido o débito para com o Município, caberia sua devida inscrição em Dívida Ativa Não-Tributária (§ 2º, art. 39 da Lei Federal nº 4.320/64), observados os regramentos postos na Lei Federal nº 6.830/80 (13), bem como a adoção de todas as providências pertinentes com vistas à sua devida cobrança, a qual, se ocorrida na esfera judicial, deveria observar as normas específicas contidas neste último diploma legal federal, que abarcam tanto a dívida ativa tributária quanto a não-tributária.

Neste particular, consignamos precedentes desta Corte, consubstanciados na Informação desta Consultoria Técnica nº 70/2000 e Parecer da nº 57/2000, ambos aprovados pelo Colegiado, em Sessão de 01-11-2000 Auditoria.

7. Frente a todo o exposto, concluimos que:

**a)** as normas legais locais que dispõem sobre o transporte escolar, quais sejam Lei Orgânica, e Leis nºs 1.865/94, 2.244/97 (Código Tributário Municipal - CTM), 2.274/98 e 2.451/2000, inobstante poderem apresentar algum conflito entre si, nos termos aventados, que houvessem sido editadas e dispusessem em contrário à Constituição Federal e à Lei Federal nº 9.394/96 – LDB estariam derogadas ou padeceriam de ilegalidade (**itens 1 e 2 e seus subitens**);

**b)** calçados no disposto nos incisos I e VII do art. 208 da Carta Federal, e normatização da LDB, bem como

em várias decisões do Tribunal de Justiça do Estado, através de seus Órgãos Fracionários, o **oferecimento do transporte escolar**, constitutivo de programa suplementar específico, a teor dos citados dispositivos constitucionais, objetivando propiciar aos alunos matriculados no ensino fundamental, o deslocamento até as escolas, atendendo ao comando posto no citado inciso I do art. 208, **deveria ser feito de forma igualmente gratuita** em relação a todos quantos realmente não apresentassem condições para a efetivação do referido deslocamento, exclusivamente às custas de suas famílias (**subitens 2.2, 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3 e 2.2.4**);

c) os **“Termos de Contrato de Mútuo – Crédito Educativo”**, ainda em vigor, e que envolvessem os alunos que se houvessem matriculado no ensino fundamental, não poderiam gerar qualquer efeito, sendo pertinente a edição de lei local revogando os dispositivos que não se amoldassem aos regramentos federais, no que tange ao ensino fundamental, e que não previssessem o oferecimento de transporte escolar gratuito para esta modalidade, cabendo à Administração, após a citada edição de lei, a rescisão unilateral dos *Termos* abrangendo os alunos matriculados no ensino fundamental, procedendo as devidas baixas nos respectivos registros, sejam contábeis ou de devedores (**subitem 2.2.5**);

d) tendo em conta a garantia posta no inciso V, art. 3º da Lei Municipal nº 2.451/2000, a contar da data de sua publicação, caberia ao Poder Público Municipal, **igualmente de forma gratuita, oferecer programa suplementar de transporte escolar, em relação aos alunos matriculados na educação infantil, desde que estes não possuíssem condições para a realização do deslocamento até os estabelecimentos de ensino respectivos, tão-somente às expensas de suas famílias**, sendo que, devido à não obrigatoriedade do oferecimento do transporte escolar gratuito, continuariam em vigor os *Termos* concernentes ao ensino médio e ao ensino superior, e, relativamente à educação infantil, apenas aqueles ajustes firmados até o dia imediatamente anterior ao da publicação da citada Lei nº 2.451/2000 (**item 3**);

e) considerando que uma das características do serviço de transporte escolar é a facultatividade na sua utilização, a classificação do mesmo como tributo, e na modalidade de taxa, nos termos postos no CTM, em nosso entendimento, seria totalmente incorreta, sendo cabível, nos casos em que fosse possível a cobrança de valor pela prestação do serviço de transporte escolar, a cobrança de *“tarifa”*, que é uma das modalidades de preço público. Não sendo tributo, o preço poderia ser fixado ou alterado em qualquer época do ano, sem necessidade da anterioridade estabelecida na alínea *“b”* do inciso III do artigo 150 da Constituição Federal. Portanto, como o município não está obrigado a utilizar o transporte escolar oferecido pelo Município, o valor cobrado não poderia ser considerado como taxa, não se constituindo, por via de consequência, em tributo, cabendo a edição de lei objetivando a revogação dos artigos 79 a 82 do CTM (**item 4**);

f) quanto ao cancelamento dos débitos decorrentes dos *“Termos de Contrato de Mútuo – Crédito Educativo”* que estivessem em vigor, nos termos já comentados na letra *“d”* destas conclusões, valores estes que não possuem qualquer natureza tributária, se este fosse o entendimento dos Poderes Públicos Municipais, considerando que nem as disposições do Código Tributário Nacional nem as do CTM se lhes aplicariam, a concessão deste benefício somente seria possível no caso de lei municipal assim dispor, a ser editada com a observância aos princípios constitucionais norteadores da boa administração (art. 37, *caput* da Lei Maior). Nesta hipótese, não incidiriam as regras do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, as quais se referem à *“concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária”*, o que não seria o caso, embora tal cancelamento fosse considerado renúncia de receita, a qual, no particular, seria perfeitamente lícita (**item 5**) (Grifamos.);

g) em sendo mantido o débito para com o Município, caberia sua devida inscrição em Dívida Ativa Não-Tributária (§ 2º, art. 39 da Lei Federal nº 4.320/64), observados os regramentos postos na Lei Federal nº 6.830/80, bem como a adoção de todas as providências pertinentes com vistas à sua devida cobrança, a qual, se ocorrida na esfera judicial, deveria observar as normas específicas contidas neste último diploma legal federal, que abarcam tanto a dívida ativa tributária quanto a não-tributária (**item 6**).

Ao final, sugerimos a remessa ao consulente, além da decisão desta Corte quanto à presente consulta, de cópia das referidas Informações nºs 70/2000 e 124/2001, bem como dos Pareceres nºs 57/2000 e 70/2001 da Auditoria, objetivando subsidiá-lo na tomada de decisão que lhe compete.

Estas são as considerações que entendemos pertinentes e que submetemos à sua apreciação.

(1)Conforme RP nº 4.184/2001.

(2)Manifestação contida no Processo nº 1459-02.00/91-7, aprovada pelo Tribunal Pleno, em Sessão do dia

**Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**

29-5-91.

(3) Posição firmada no Parecer nº 46/91, aprovada em Sessão Plenária em 26/06/91.

(4) Esta Lei Municipal sofreu alterações através da Lei Municipal nº 2.368, de 18-12-98.

(5) A cópia do CTM enviada pelo consulente (fl. 10), relativa aos artigos 76 a 79, tratando acerca da “*Taxa de utilização de Transporte Escolar*”, difere daquela remetida ao Serviço de Suporte Municipal, posteriormente à formulação da presente consulta, na qual constam, como disciplinamentos correspondentes, os artigos 79 a 82.

(6) A redação do inciso I foi dada pela Emenda Constitucional nº 14/96.

(7) O disposto no transcrito inciso VII do art. 208 da Lei Maior foi reproduzido no inciso VIII do art. 4º da LDB.

(8) Aprovada pelo Colegiado, em Sessão de 21-3-2001.

(9) Nesta idêntica linha, a mesma Sétima Câmara Cível manifestou-se nos autos do Agravo de Instrumento nº 70002478808, em 13-6-2001.

(10) Esta lei foi sancionada e promulgada em 05-01-2000.

(11) **In Direito Municipal Brasileiro**, Malheiros Editores Ltda., 8ª Edição, atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro, Yara Darcy Police Monteiro e Célia Marisa Prendes, 1996, pp. 137 e 146.

(12) **In Curso de Direito Tributário**, Malheiros Editores, 19ª Edição, São Paulo, 2001, pp. 370 e 371.

(13) Na Informação nº 751/93, a qual foi aprovada pelo Tribunal Pleno, em Sessão de 01-6-94, foi firmado entendimento quando à inaplicabilidade dos dispositivos do CTN à dívida ativa não-tributária, bem como no tocante à possibilidade de lei local dispor de forma idêntica à regradada no aludido Código.

Em 21 de dezembro de 2001. PAULO L. MACHADO, Auditor Público Externo. PAULO O. S. DE MENEZES, Auditor Público Externo. MARIA D. P. MELLEU, Auditor Público Externo.

De acordo com as considerações expendidas e, em face da determinação contida à fl. 2, encaminhe-se o expediente à DCF para que se proceda à distribuição. Em 21-12-2001. Bel. ODA LIA DA SILVEIRA, Coordenadora Substituta.

Processo nº 8693-02.00/01-0 - O Tribunal Pleno, em sessão de 03-04-2002, alertando a parte Interessada do teor do parágrafo 2º do artigo 138 do Regimento Interno, no sentido de que a resposta à Consulta não constitui prejulgamento de fato ou de caso concreto, à unanimidade, acolhe o Voto do Senhor Conselheiro-Relator, decide encaminhar à Autoridade Consulente cópia da Informação nº 201/2001, da Consultoria Técnica, acolhida nesta data, bem como do Parecer nº 70/2001, da lavra da Auditora Substituta de Conselheiro Doutora Heloisa Piccinini, aprovado pelo Tribunal Pleno em Sessão de 21 de novembro de 2001.