

PARECER JURÍDICO

Direito à meia-passagem escolar dos estudantes de cursos técnicos de nível médio ofertados pelo SENAI em Palmas/TO

INTERESSADOS	Estudantes matriculados em cursos de Educação Profissional Técnica de Nível Médio ofertados pelo SENAI em Palmas/TO, nas formas integrada, concomitante e subsequente.
ASSUNTO	Meia-passagem escolar no transporte coletivo urbano de Palmas. Interpretação do art. 1º, <i>caput</i> e § 7º, da Lei Municipal nº 1.078/2001. Negativa administrativa veiculada pela operadora SOU PALMAS.
CONSULENTE	Estudantes interessados e instituição ofertante.
PARECERISTA	Gustavo Bottós de Paula, advogado, OAB/TO 4121-B.
DATA	Palmas/TO, 15 de agosto de 2026.

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO, CONSTITUCIONAL E EDUCACIONAL. TRANSPORTE COLETIVO URBANO. MEIA-PASSAGEM ESCOLAR. LEI MUNICIPAL Nº 1.078/2001, ART. 1º, CAPUT E § 7º. DECRETO MUNICIPAL Nº 2.698/2025. EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO. FORMAS INTEGRADA, CONCOMITANTE E SUBSEQUENTE. A expressão "cursos profissionalizantes", empregada pela lei municipal em 2001, não autoriza a exclusão em bloco dos atuais cursos de Educação Profissional Técnica de Nível Médio, categoria formal distinta da qualificação profissional por força do art. 39, § 2º, I e II, da Lei nº 9.394/1996, do art. 4º do Decreto nº 5.154/2004 e do art. 4º da Resolução CNE/CP nº 1/2021. A forma de articulação com o ensino médio, integrada, concomitante ou subsequente, é modo de oferta e não altera a natureza jurídica do curso (LDB, arts. 36-B a 36-D; Resolução CNE/CP nº 1/2021, art. 16). Operadora de serviço público delegado não detém competência normativa e não pode criar requisito substantivo de fruição não previsto em lei ou em regulamento do poder delegante (Lei nº 8.987/1995, arts. 6º, 7º e 25; Decreto Municipal nº 2.698/2025, arts. 2º e 4º, § 2º e § 4º). Exigência de "ensino médio técnico" integrado carente de base normativa. Interpretação sistemática, teleológica, evolutiva e conforme à Constituição. Legalidade, isonomia, razoabilidade, motivação e acesso e permanência na educação. Reconhecimento do direito, observados os requisitos objetivos da legislação municipal, com ressalva analítica quanto ao termo histórico "pós-médio". Recomendação de uniformização administrativa.

I. RELATÓRIO

Submete-se a exame jurídico a conduta atribuída à operadora do serviço público de transporte coletivo urbano de Palmas/TO, identificada comercialmente como SOU PALMAS, consistente em **negar o benefício da meia-passagem escolar aos**

estudantes matriculados em cursos técnicos ofertados pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

Consoante os registros de atendimento juntados, formulou-se pergunta expressa sobre a possibilidade de aluno de curso com habilitação técnica profissional obter o passe estudantil. A resposta, reiterada três vezes no mesmo atendimento, foi a seguinte, em transcrição literal: **"Conforme a Lei 1078/2001, cursos profissionalizantes e Técnicos que não seja o ensino médio técnico, não se enquadram no benefício de meia passagem escolar"**. Instada a esclarecer se havia permissão anterior para cursos técnicos do SENAI e do SENAC, a operadora respondeu que a lei **"existe desde de 2001"** e que **"começamos atuar em Palmas em maio de 2025 e esse ano desde do início do ano estamos executando a lei"**.

Do próprio teor do atendimento extraem-se três dados relevantes. O primeiro é que a operadora reconhece a existência de prática administrativa anterior mais ampla, revista unilateralmente por decisão sua a partir do início do exercício de 2026. O segundo é que a negativa se fundamenta em um critério, o de "ensino médio técnico", que não consta do texto invocado. O terceiro é que a resposta é padronizada, não individualizada e desacompanhada de qualquer exame do plano de curso concreto.

1.1 Quadro normativo municipal aplicável

A Lei Municipal nº 1.078, de 27 de dezembro de 2001, assegura aos alunos dos estabelecimentos de ensino localizados no Município, matriculados e com frequência regular comprovada, o pagamento de 50% da tarifa do transporte coletivo urbano durante o calendário oficial. O art. 1º, § 7º, exclui do benefício determinadas categorias de cursos.

Desde a edição da lei, o arranjo institucional do serviço foi inteiramente reconstruído. Registram-se, na ordem cronológica pertinente: a Lei Municipal nº 2.842, de 1º de março de 2023, que instituiu a Agência de Transporte Coletivo de Palmas (ATCP), sucedânea das antigas concessionárias e do SETURB mencionado no texto de 2001; o Decreto Municipal nº 2.698, de 6 de maio de 2025, que disciplina o Sistema de Bilhetagem Eletrônica em razão da contratação de nova operadora e define as categorias de cartões, entre elas o cartão escolar; e a Lei Municipal nº 3.447, de 18 de junho de 2026, oriunda da Medida Provisória nº 3, de 12 de março de 2026, que extinguiu a ATCP e transferiu suas competências, contratos e obrigações à Secretaria Municipal de Mobilidade e Transporte Público.

Observação metodológica: A identificação exata do ente delegante e do ente operador não é detalhe formal. Dela dependem a definição do órgão competente para uniformizar a interpretação, o endereçamento correto do requerimento administrativo e a delimitação da responsabilidade pela negativa. Este parecer trata a operadora como executora contratual e o Município, por meio da Secretaria Municipal de Mobilidade e Transporte Público, como titular do serviço e responsável pela regulação tarifária.

1.2 Questão jurídica

A controvérsia consiste em definir se a expressão "**cursos profissionalizantes**", utilizada pelo legislador municipal em 2001, autoriza excluir indistintamente os atuais cursos de Educação Profissional Técnica de Nível Médio, sobretudo os ofertados pelo SENAI nas formas concomitante e subsequente, e, em consequência, se a operadora pode condicionar o benefício à integração curricular com o ensino médio. Pelas razões adiante expostas, a resposta é negativa.

II. QUESITOS

- A expressão "**cursos profissionalizantes**" do art. 1º, § 7º, da Lei Municipal nº 1.078/2001 alcança os cursos de Educação Profissional Técnica de Nível Médio?
- A forma de oferta (integrada, concomitante ou subsequente) altera a natureza jurídica do curso técnico de nível médio para fins de fruição do benefício tarifário?
- Pode a operadora do serviço público exigir, como condição de acesso ao passe escolar, que o curso técnico seja "**ensino médio técnico**", isto é, integrado?
- Quais os limites da atuação da operadora e do poder delegante na conformação do benefício?
- Quais providências administrativas e judiciais se recomendam?

III. FUNDAMENTAÇÃO

1. Premissas metodológicas: os cânones aplicáveis

A questão não se resolve pela leitura isolada de uma palavra. Trata-se de norma municipal de 2001 que emprega vocabulário educacional revogado, incidente sobre categorias jurídicas criadas posteriormente pela legislação federal. O caso exige, portanto, a mobilização ordenada dos cânones clássicos, na sequência consagrada desde *Savigny* e reelaborada pela metódica contemporânea: exame gramatical, lógico-sistemático, histórico-genético e teleológico, complementados pela interpretação evolutiva ou objetivo-atual, pela interpretação conforme à Constituição e pelos critérios de aplicação de normas excepcionais.

Adota-se, como premissa, que a vontade relevante do intérprete não é a intenção psicológica do legislador de 2001, mas o sentido objetivo atual da norma no sistema jurídico em que hoje se insere, respeitados os limites semânticos do texto. É o que a doutrina designa por teoria objetivo-atualista, sem a qual normas antigas de conteúdo técnico se tornariam inaplicáveis ou arbitrariamente aplicáveis.

2. Exame gramatical do art. 1º, *caput* e § 7º

O *caput* do art. 1º define o universo protegido:

"Art. 1º Fica assegurado a todos os alunos dos estabelecimentos de ensino de primeiro, segundo e terceiro graus, bem como aos seminaristas, [...] servidos pelo Sistema de Transportes Coletivos Urbanos Regular, localizados no município de Palmas, que estejam matriculados e com frequência regular comprovada, o direito ao pagamento de 50% (cinquenta por cento) do valor da tarifa cobrada nos transportes coletivos urbanos por ônibus, tipo convencional, durante o calendário oficial."

O § 7º veicula a cláusula de exclusão:

"§ 7º Não se aplica o dispositivo do caput deste artigo aos estudantes de cursos profissionalizantes, de pós-graduação, supletivo, de suplência, de pós-médio, e de outros não enquadrados como cursos regulares de educação básica e que não exijam frequência diária durante o período letivo."

Três observações gramaticais são decisivas. Primeira: o *caput* utiliza a terminologia da Lei nº 5.692/1971 ("**primeiro, segundo e terceiro graus**"), inexistente no direito posto desde a Lei nº 9.394/1996. Segunda: o § 7º encerra-se com uma cláusula geral qualificada por dois requisitos cumulativos, ligados pela conjunção aditiva "**e**": não enquadramento como curso regular de educação básica e ausência de exigência de frequência diária. Terceira: em nenhuma passagem a lei condiciona o benefício à matrícula única, à integração curricular ou à simultaneidade com o ensino médio. O critério de "**ensino médio técnico**" invocado pela operadora não tem, no texto, qualquer suporte, nem sequer indiciário.

Primeira conclusão parcial. O critério aplicado no atendimento não é interpretação da lei municipal. É norma nova, criada no ato de aplicar. A distinção importa: **interpretar é atribuir sentido a um enunciado existente; inovar é acrescentar enunciado inexistente. A operadora fez o segundo.**

3. O marco normativo federal da educação profissional

3.1 A distinção legal entre qualificação profissional e educação profissional técnica de nível médio

A iluminação da controvérsia está no art. 39 da Lei nº 9.394/1996, com a redação da Lei nº 11.741/2008, que fixa a taxonomia federal vinculante:

"Art. 39. A educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia. [...]"

§ 2º A educação profissional e tecnológica abrangerá os seguintes cursos:

- I – de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;*
- II – de educação profissional técnica de nível médio;*
- III – de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação."*

A lei federal, portanto, não trata a educação para o trabalho como bloco indiferenciado. Ela a estratifica em três categorias autônomas, com regimes próprios de organização, carga horária, avaliação e certificação. Curso livre de eletricitista, de formação inicial e continuada, situa-se no inciso I; curso de Técnico em Eletrotécnica, com plano de curso autorizado e diploma registrado, situa-se no inciso II. Equipará-los para fins restritivos é ignorar o critério legal de classificação.

O art. 42 da LDB confirma a distinção pelo lado inverso, ao separar os cursos regulares dos cursos especiais abertos à comunidade:

"Art. 42. As instituições de educação profissional e tecnológica, além dos seus cursos regulares, oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade."

3.2 As formas de oferta do curso técnico de nível médio

A Seção IV-A da LDB, inserida pela Lei nº 11.741/2008, disciplina expressamente as formas de oferta:

"Art. 36-B. A educação profissional técnica de nível médio será desenvolvida nas seguintes formas:

- I – articulada com o ensino médio;*
- II – subsequente, em cursos destinados a quem já tenha concluído o ensino médio."*

"Art. 36-C. A educação profissional técnica de nível médio articulada, prevista no inciso I do caput do art. 36-B desta Lei, será desenvolvida de forma:

- I – integrada, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, efetuando-se matrícula única para cada aluno;*
- II – concomitante, oferecida a quem ingresse no ensino médio ou já o esteja cursando, efetuando-se matrículas distintas para cada curso [...]."*

"Art. 36-D. Os diplomas de cursos de educação profissional técnica de nível médio, quando registrados, terão validade nacional e habilitarão ao prosseguimento de estudos na educação superior.

Parágrafo único. Os cursos de educação profissional técnica de nível médio, nas formas articulada concomitante e subsequente ao ensino médio, poderão ser estruturados e organizados em etapas com terminalidade [...]."

No plano regulamentar, o Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004, que substituiu o Decreto nº 2.208/1997, dispõe no art. 4º, § 1º, que a articulação entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio se dará de forma integrada, concomitante ou subsequente. E a Resolução CNE/CP nº 1, de 5 de janeiro de 2021, que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica, é ainda mais analítica:

"Art. 16. Os cursos técnicos serão desenvolvidos nas formas integrada, concomitante ou subsequente ao Ensino Médio, assim caracterizadas:

I – integrada [...];

II – concomitante, ofertada a quem ingressa no Ensino Médio ou já o esteja cursando, efetuando-se matrículas distintas para cada curso [...];

III – concomitante intercomplementar [...];

IV – subsequente, desenvolvida em cursos destinados exclusivamente a quem já tenha concluído o Ensino Médio."

"Art. 15. A Educação Profissional Técnica de Nível Médio abrange:

I – habilitação profissional técnica, relacionada ao curso técnico;

II – qualificação profissional técnica, como etapa com terminalidade de curso técnico; e

III – especialização profissional técnica, na perspectiva da formação continuada."

Note-se que os quatro incisos do art. 16 descrevem espécies de um mesmo gênero, nominado no *caput*: **"os cursos técnicos"**. A forma de oferta é adjetiva, não substantiva. Reforçam a conclusão o art. 17, que submete todas as formas ao mesmo credenciamento e autorização; o art. 26, que remete a carga horária mínima ao Catálogo Nacional de Cursos Técnicos independentemente da forma; e o art. 50, que exige, para a expedição do diploma de técnico de nível médio, o requisito essencial de conclusão do Ensino Médio, seja ela anterior, simultânea ou posterior ao curso.

Segunda conclusão parcial. Curso técnico integrado, concomitante e subsequente pertencem à mesma categoria normativa. Ao eleger apenas a forma integrada como apta ao passe escolar, a operadora converteu uma classificação pedagógica em critério de exclusão tarifária que não consta da lei municipal e contradiz a legislação federal.

4. Interpretação histórica: o ambiente normativo de 2001 e o problema do termo "pós-médio"

Quando editada a lei municipal, vigorava o Decreto Federal nº 2.208, de 17 de abril de 1997, então regulamentador da educação profissional. Seu art. 3º distinguia três níveis: o básico, destinado à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, independentemente de escolaridade prévia; o técnico, destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio; e o tecnológico, correspondente a cursos de nível superior. O art. 4º qualificava o nível básico como educação não formal e de duração variável. O art. 5º estabelecia

que a educação profissional de nível técnico teria organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este.

Duas consequências decorrem desse dado histórico, e ambas devem ser enfrentadas com honestidade metodológica.

4.1 A consequência favorável ao reconhecimento do direito

Já em 2001, "*curso profissionalizante*" em sentido amplo e "*curso técnico*" não eram conceitos intercambiáveis no direito federal. O legislador municipal, ao empregar a expressão genérica, dispunha de vocabulário técnico específico caso quisesse excluir o nível técnico, e não o utilizou. A leitura que projeta sobre o § 7º um alcance total sobre a educação técnica atribui ao legislador de 2001 uma opção que ele não expressou e que colidiria, já naquele momento, com a classificação nacional então vigente.

4.2 A objeção séria: o vocábulo "pós-médio"

Há, contudo, um argumento contrário que não pode ser desconsiderado. O § 7º menciona, entre as exclusões, os cursos "*de pós-médio*". Na terminologia corrente sob o Decreto nº 2.208/1997, a expressão era frequentemente empregada para designar precisamente o curso técnico ofertado de forma sequencial a quem já concluía o ensino médio, hipótese que corresponde, hoje, à forma subsequente do art. 36-B, II, da LDB. Uma interpretação histórico-genética estrita poderia, portanto, sustentar que o legislador de 2001 pretendeu excluir a atual forma subsequente.

A objeção é relevante, mas não prevalece, por cinco razões cumulativas.

A vontade histórica não é critério decisivo isolado. Nos sistemas de tradição romano-germânica, o elemento genético cede diante do sentido objetivo atual quando a base normativa sobre a qual o texto se assentava foi integralmente substituída. Foi o que ocorreu: o Decreto nº 2.208/1997 foi revogado pelo Decreto nº 5.154/2004, e a Lei nº 11.741/2008 incorporou a educação profissional técnica de nível médio ao próprio corpo da LDB.

A objeção, ainda que acolhida, alcançaria no máximo a forma subsequente. A forma concomitante já existia expressamente em 2001, no art. 5º do Decreto nº 2.208/1997, com essa exata denominação, e não foi arrolada no § 7º. A exclusão em bloco praticada pela operadora, que atinge concomitantes e subsequentes, é indefensável em qualquer leitura.

A cláusula final do § 7º revela a razão de ser do dispositivo. Ao referir cursos "*não enquadrados como cursos regulares de educação básica e que não exijam frequência diária durante o período letivo*", o legislador identificou o critério material que o preocupava: a ausência de regularidade escolar e de deslocamento recorrente. Aplicando-se o cânone do *noscitur a sociis*, os termos precedentes devem ser lidos à luz

dessa *ratio* comum. Curso técnico com calendário oficial, carga horária mínima fixada no Catálogo Nacional, controle de frequência, avaliação e diploma registrado não compartilha essa característica.

A leitura excludente produz resultado que não sobrevive ao teste de igualdade, como se demonstrará no item 8. Dois estudantes com idêntica habilitação técnica, idêntico deslocamento e idêntica frequência receberiam tratamento tarifário distinto unicamente em razão do momento em que concluíram o ensino médio.

A interpretação conforme à Constituição impõe, entre duas leituras possíveis do texto, a que melhor realize o acesso e a permanência na escola, sem violação do limite semântico. A expressão "**pós-médio**" não é unívoca e comporta, sem violência textual, sentido restrito às formações de terminalidade não técnica, então denominadas de nível básico.

Registro de transparência técnica: reconhece-se, ainda assim, que a forma subsequente comporta grau de litigiosidade superior ao das formas integrada e concomitante. Este texto o assinala expressamente no item 12 e na conclusão, e recomenda, como medida de segurança jurídica, a **uniformização administrativa** ou, se necessário, a **alteração legislativa esclarecedora**.

5. Interpretação sistemática

5.1 Sistemática interna da lei municipal

O *caput* institui a regra de proteção; o § 7º veicula exceção. A técnica legislativa impõe que a exceção seja lida em função da regra, e não o contrário. Além disso, a própria lei municipal fornece os índices materiais do que considera situação protegida: **matrícula** (art. 1º, *caput*), **frequência regular comprovada** (art. 1º, *caput* e § 6º), **calendário oficial** (art. 1º, *caput*), **controle bimestral ou semestral de aproveitamento** (art. 1º, § 6º) e **suspensão do benefício em caso de frequência inferior a 70%** (art. 5º, § 2º). **Todos esses índices são plenamente satisfeitos pelo curso técnico regular, em qualquer forma de oferta.**

5.2 Sistemática externa: a posição topográfica da Seção IV-A na LDB

Argumento sistemático de particular força, e ausente do debate administrativo, é o da localização topográfica. A Lei nº 11.741/2008 não inseriu os arts. 36-A a 36-D no Capítulo III do Título V da LDB, dedicado à Educação Profissional e Tecnológica. **Inseriu-os no Capítulo II, que trata da Educação Básica, como Seção IV-A, imediatamente após a Seção IV, do Ensino Médio.** O próprio art. 36-A o confirma ao abrir com a expressão "**Sem prejuízo do disposto na Seção IV deste Capítulo**".

A consequência é direta e demolidora para a tese da operadora. O § 7º da lei municipal exclui cursos "**não enquadrados como cursos regulares de educação básica**". **Ora, a educação profissional técnica de nível médio está normativamente alojada, pelo legislador federal competente, no capítulo da educação básica. Logo,**

ela satisfaz, e não infringe, o critério de enquadramento eleito pela própria lei municipal.

5.3 Sistemática de competências federativas

Compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV). Ao Município cabe legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (CF, art. 30, I e II), bem como organizar e prestar o serviço de transporte coletivo, que tem caráter essencial (CF, art. 30, V). **Disso decorre que o Município é competente para definir quem faz jus ao benefício tarifário, mas não é competente para redefinir o que é curso técnico de nível médio. As categorias educacionais que a lei municipal utiliza são categorias de empréstimo, cujo conteúdo é fixado pela legislação federal. Interpretá-las contra a taxonomia federal equivale a exercer competência que o Município não possui.**

6. Interpretação teleológica e finalidade da política tarifária

O benefício da meia-passagem não é liberalidade nem subsídio genérico ao consumo. **É instrumento de política educacional destinado a reduzir a barreira econômica ao deslocamento diário entre residência e estabelecimento de ensino, viabilizando a permanência escolar.** A finalidade explica os requisitos exigidos pela lei e explica igualmente as exclusões: o legislador afastou formações que, por não possuírem regularidade e deslocamento recorrente, não geram a necessidade que o benefício visa atender.

Aferida a finalidade, o resultado é inequívoco. O estudante do curso técnico subsequente do SENAI desloca-se diariamente, em horário fixo, durante o período letivo, com controle de frequência e sob pena de reprovação. Sua necessidade de transporte é idêntica, quando não superior, à do estudante do técnico integrado, que frequentemente cumpre a mesma jornada na mesma unidade escolar. **Excluí-lo frustra a finalidade da norma no exato ponto em que ela mais se justifica.**

7. Interpretação evolutiva e atualização semântica

A lei municipal ainda emprega "**primeiro, segundo e terceiro graus**". Ninguém sustenta que, por isso, o benefício tenha caducado ou que só o aproveitem alunos matriculados em cursos assim denominados. O intérprete, inclusive a própria operadora, atualiza naturalmente essas expressões para ensino fundamental, ensino médio e educação superior. O mesmo método deve orientar a expressão "profissionalizante".

O ponto merece ênfase porque revela incoerência no comportamento da operadora. Ela atualiza, sem hesitação, tudo o que lhe é operacionalmente conveniente: substitui o SETURB, mencionado no art. 1º, § 1º, pela estrutura da bilhetagem eletrônica; substitui os passes de papel dos arts. 2º e 5º pelo cartão eletrônico do Decreto nº 2.698/2025; substitui a carteira de regularidade cadastral

do art. 3º pelo cadastro digital com biometria facial. Recusa-se, porém, a atualizar exatamente o dispositivo cuja atualização ampliaria o direito do usuário. Trata-se de leitura seletiva da lei, incompatível com a boa-fé objetiva e com a proibição de comportamento contraditório.

Atualizar o sentido não significa criar benefício novo. Significa aplicar a norma antiga às categorias jurídicas que hoje ocupam o lugar das categorias então nomeadas, preservando âmbito e finalidade. A leitura estática, ao contrário, entrega ao aplicador privado a escolha de quais transformações legislativas reconhecer e quais ignorar.

8. Isonomia, razoabilidade e proporcionalidade

A Constituição assegura a igualdade perante a lei (art. 5º, *caput*) e impõe impessoalidade à atuação administrativa e de quem lhe faça as vezes (art. 37, *caput*). Qualquer diferenciação exige, para ser legítima, fundamento normativo e correlação lógica entre o critério de *discrimen* e a finalidade da norma.

Submetido o critério da operadora ao teste, ele falha em todas as etapas. Quanto à adequação, o critério **"*integração ao ensino médio*"** não guarda relação com a necessidade de deslocamento, que é a razão do benefício. Quanto à necessidade, existem meios menos gravosos e efetivamente previstos em norma para controlar fraude e uso indevido, a saber, a declaração de matrícula, o comprovante de frequência, a declaração de horário e percurso e as sanções dos arts. 4º e 5º da lei municipal e do art. 35 do Decreto nº 2.698/2025. Quanto à proporcionalidade em sentido estrito, o sacrifício imposto ao estudante, integral perda do benefício ao longo de todo o curso, é desproporcional ao ganho administrativo, que é nulo.

Acresce que a generalidade é característica legal do serviço público adequado, nos termos do art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995. Selecionar usuários por categoria educacional inventada no atendimento contraria frontalmente esse atributo.

9. Exceções, interpretação estrita e argumentos lógicos

Normas que restringem direitos ou instituem exceções comportam interpretação estrita, sem ampliação por analogia. O brocardo *exceptiones sunt strictissimae interpretationis* não é ornamento retórico: é regra de aplicação decorrente da segurança jurídica e da legalidade. Da inclusão de determinadas hipóteses no § 7º decorre, a contrario sensu, a exclusão das não mencionadas. O curso técnico de nível médio, nas formas integrada e concomitante, não figura no rol.

O argumento a fortiori reforça a conclusão. Se o benefício alcança o estudante de terceiro grau, hoje educação superior, cuja frequência é frequentemente flexível e cujo calendário admite regimes variados, com maior razão deve alcançar o estudante de curso técnico de nível médio, cuja frequência é rigidamente controlada e cuja carga horária mínima é fixada em ato normativo federal.

Por fim, a redução ao absurdo. Levada a sério, a tese da operadora produziria o seguinte quadro em uma mesma unidade do SENAI, no mesmo turno, na mesma sala: o aluno matriculado na forma integrada pagaria meia tarifa; o colega ao lado, cursando a mesma habilitação na forma concomitante, pagaria tarifa integral; e o terceiro, que apenas concluiu o ensino médio um ano antes, também pagaria integral. Nenhuma norma do ordenamento sustenta esse resultado.

10. Legalidade e limites da operadora do serviço público delegado

O transporte coletivo urbano é serviço público de titularidade municipal e caráter essencial (CF, art. 30, V), prestado diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre por meio de licitação (CF, art. 175). A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, define o padrão exigível:

"Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas."

O art. 7º, I e II, assegura ao usuário o direito de receber serviço adequado e de receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos. O art. 25 firma a responsabilidade da concessionária por todos os prejuízos causados no exercício da delegação, sem que a fiscalização exercida pelo poder concedente a exclua ou atenua.

No plano municipal, o Decreto nº 2.698/2025 é ainda mais explícito quanto aos limites do operador. O art. 2º enumera taxativamente as competências do "Ente Operador", que se resumem a emitir cartões e mídias e a desenvolver formas de validação de viagens, sempre observadas as previsões legais ou a autorização do poder delegante. Nada ali confere competência para definir quem é estudante ou qual curso qualifica.

Mais relevante ainda, o mesmo decreto disciplina de modo exaustivo os requisitos documentais do cartão escolar:

"Art. 4º O SBE disponibiliza cartões magnéticos, com as seguintes classificações: [...]"

III – escolar: utilizado pelo usuário do serviço com desconto tarifário referente ao passe escolar; [...]"

§ 2º Para aquisição do cartão escolar, o estudante deve apresentar à operadora:

I – declaração de matrícula ou frequência escolar;

II – comprovante de endereço;

III – declaração que especifique o horário escolar e o percurso entre a residência e o estabelecimento de ensino."

A norma regulamentar vigente, editada em 2025 pelo próprio Chefe do Executivo municipal em razão da contratação da nova operadora, não exige comprovação de forma de articulação curricular, de matrícula única ou de integração com o ensino médio. Exige declaração de matrícula ou frequência escolar. A exigência praticada no atendimento é, portanto, *contra legem e contra regulamentum*.

Some-se o § 4º do mesmo art. 4º, que condiciona a adição de categoria de usuário e a criação de novos benefícios tarifários a determinação legal ou ato do Poder Executivo, acompanhados de estudo de impacto econômico-orçamentário. Se a ampliação depende de lei ou de ato do Executivo com estudo prévio, com maior razão a restrição de categoria já existente não pode resultar de decisão unilateral do operador privado. Trata-se de aplicação direta do paralelismo das formas.

Terceira conclusão parcial. Atos regulamentares e rotinas operacionais podem disciplinar prova documental, cadastramento e fiscalização. Não podem contrariar a lei nem criar condição substantiva nova de fruição. Exigir integração ao ensino médio ultrapassa a execução e ingressa indevidamente na conformação do direito.

11. Dever de motivação, informação e devido processo administrativo

A Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, aplica-se expressamente às concessionárias e permissionárias. Entre os direitos básicos do usuário, assegura a obtenção de informações precisas e de fácil acesso sobre os serviços prestados, a obtenção de resposta a manifestações, o acesso a registros e a atuação administrativa pautada em critérios objetivos.

A negativa de benefício público deve, por isso, indicar a regra aplicável, os fatos relevantes e a razão pela qual o curso concreto se enquadraria na hipótese restritiva. A resposta padronizada apresentada no caso não demonstra qualquer exame do plano de curso, da matriz curricular, da carga horária, do registro do diploma ou da autorização do curso. Limita-se a repetir o rótulo "**profissionalizante**" e a acrescentar um requisito inexistente. Do ponto de vista formal, é ato administrativo materialmente imotivado; do ponto de vista substancial, é ato ilegal.

O Decreto Municipal nº 2.698/2025, no art. 40, assegura ao usuário o direito de defesa, com prazo e com recurso à autoridade superior, no caso de suspensão de cartão. Por identidade de razão, a recusa de emissão do cartão escolar deve submeter-se a procedimento equivalente, com decisão escrita, fundamentada e passível de recurso administrativo.

12. O SENAI e a necessária verificação individualizada do curso

O SENAI, instituído pelo Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, integra o sistema de formação profissional vinculado à estrutura sindical patronal, com receita própria de contribuição, na forma do art. 240 da Constituição. É referido, ainda que de modo genérico, no parágrafo único do art. 36-A da LDB, que admite o desenvolvimento da habilitação profissional em cooperação com instituições especializadas em educação profissional.

A instituição oferta tanto cursos de qualificação profissional, enquadráveis no art. 39, § 2º, I, da LDB, quanto cursos técnicos de nível médio, enquadráveis no inciso II. Daí decorre a diretriz operacional deste parecer: a natureza jurídica do curso deve ser aferida individualmente, pelo plano de curso, pela matriz curricular, pela carga horária, pela correspondência com o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, pelo registro e pelo diploma expedido, e não pelo nome da instituição ofertante nem pelo rótulo comercial da oferta.

Registre-se dado relevante para a instrução do requerimento: as instituições vinculadas ao Sistema S e os institutos federais possuem autonomia para credenciar e renovar seus próprios atos regulatórios, não se submetendo ao procedimento de credenciamento do Conselho Estadual de Educação do Tocantins aplicável às demais instituições. Isso não fragiliza a regularidade dos cursos; ao contrário, significa que a comprovação se faz pelo plano de curso e pelos atos internos de autorização da própria entidade, documentos que devem instruir o pedido administrativo.

Em síntese, não se sustenta nem a inclusão automática de todo curso do SENAI nem a exclusão automática de todos eles. Cursos livres ou de curta duração podem enquadrar-se na vedação municipal; cursos técnicos formais de nível médio não podem ser recusados apenas por serem concomitantes ou subsequentes.

13. Coerência da própria Administração municipal

A tese da operadora conflita com a prática institucional do Município. Em comunicação oficial, a Prefeitura de Palmas informa que estudantes matriculados na rede oficial de ensino, pública ou particular, independentemente do grau, têm direito à meia-passagem, denominada passe escolar. Não há, na comunicação oficial, ressalva quanto a cursos técnicos.

Além disso, o Município mantém, com fundamento na Lei Municipal nº 1.448/2006, o Programa Cartão do Estudante, que concede subsídio de até 75% do valor mensal gasto com transporte a estudantes de ensino superior e de curso técnico de nível profissional integrado à Rede Federal de Educação Tecnológica, em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Poderia alguém objetar que a existência desse programa específico demonstraria que os estudantes de curso técnico não estão contemplados pela meia-passagem. A objeção não procede. O programa alcança também os estudantes de ensino superior, que inquestionavelmente fazem jus à meia-passagem por força do *caput* do art. 1º da Lei nº 1.078/2001, na leitura atualizada de **"terceiro grau"**. Os dois

benefícios são, portanto, cumuláveis e de naturezas distintas: um é desconto tarifário universal vinculado à condição de estudante; o outro é subsídio assistencial seletivo, limitado por número de vagas e por critério de renda. A coexistência confirma que a condição de estudante técnico é reconhecida pelo Município, e não o contrário.

14. Jurisprudência

A orientação dos tribunais estaduais que enfrentaram controvérsia idêntica é convergente com as conclusões aqui expostas. Registre-se o precedente do Tribunal de Justiça da Paraíba, em que se reconheceu o direito de alunos de curso técnico à meia-passagem no transporte público de Campina Grande, mediante apresentação da carteira estudantil, enquanto preenchidos os requisitos legais. Consignou-se, na fundamentação, que excluir do benefício estudantes que não sejam do ensino regular continuado significa promover interpretação restritiva de legislação editada em 1974, em contrassenso à evolução do sistema educacional local e nacional. O julgamento monocrático apoiou-se na jurisprudência dominante da Corte, na forma admitida pela Súmula nº 568 do Superior Tribunal de Justiça.

O paralelo com o caso presente é direto: também aqui se discute a projeção de vocabulário educacional de outra época sobre categorias criadas por legislação superveniente, e também aqui a interpretação restritiva conduziria a resultado desigual entre estudantes de idêntica habilitação.

Recomenda-se, para instrução de eventual medida judicial, pesquisa complementar de precedentes do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins e das Turmas Recursais dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, cuja competência é adequada para demandas individuais desta natureza.

15. Síntese do erro interpretativo

A interpretação impugnada incorre, cumulativamente, nos seguintes vícios:

- confusão entre qualificação profissional, prevista no art. 39, § 2º, I, da LDB, e habilitação técnica formal, prevista no inciso II do mesmo dispositivo;
- criação de requisito de integração ao ensino médio sem base na lei municipal nem no Decreto nº 2.698/2025;
- ampliação de norma excepcional por analogia, em desacordo com a interpretação estrita das exceções;
- desconsideração da localização topográfica da Seção IV-A da LDB no capítulo da educação básica, justamente o critério eleito pelo § 7º municipal;

- tratamento desigual entre modalidades juridicamente equivalentes, sem correlação racional com a finalidade do benefício;
- inovação normativa por entidade executora desprovida de competência para tanto;
- atualização seletiva do texto legal, aplicada aos dispositivos operacionalmente convenientes e recusada ao dispositivo que amplia o direito do usuário;
- ausência de motivação individualizada e de exame do plano de curso concreto.

16. Quadro-síntese do enquadramento

FORMA DE OFERTA	BASE NORMATIVA	ENQUADRAMENTO NO § 7º	GRAU DE SEGURANÇA
Técnico integrado	LDB, art. 36-C, I; Res. CNE/CP 1/2021, art. 16, I	Não excluído. Reconhecido inclusive pela operadora.	Muito alto
Técnico concomitante	LDB, art. 36-C, II; Res. CNE/CP 1/2021, art. 16, II e III	Não excluído. Categoria já nominada em 2001 e não arrolada no § 7º.	Alto
Técnico subsequente	LDB, art. 36-B, II; Res. CNE/CP 1/2021, art. 16, IV	Não excluído, superada a objeção do termo "pós-médio" pelos fundamentos do item 4.2.	Alto, com litigiosidade residual
Qualificação profissional e cursos livres	LDB, arts. 39, § 2º, I, e 42; Res. CNE/CP 1/2021, arts. 12 e 14	Enquadramento possível na vedação, conforme o caso concreto.	Não recomendado

IV. CONCLUSÃO E RESPOSTA AOS QUESITOS

À vista do exposto, opina-se:

- pela ilegalidade da interpretação genérica segundo a qual cursos técnicos do SENAI somente gerariam direito à meia-passagem quando integrados ao ensino médio, por ausência de base legal e

regulamentar e por inovação normativa praticada por entidade sem competência para tanto;

- pelo reconhecimento de que a Lei nº 9.394/1996, nos arts. 36-B a 36-D, o Decreto nº 5.154/2004, no art. 4º, § 1º, e a Resolução CNE/CP nº 1/2021, no art. 16, qualificam como Educação Profissional Técnica de Nível Médio as formas integrada, concomitante, concomitante intercomplementar e subsequente, sendo a forma de oferta modo de organização e não elemento definidor da natureza do curso;
- pela impossibilidade de equiparar automaticamente curso técnico formal a curso livre, de qualificação ou de aperfeiçoamento profissional, dada a distinção normativa do art. 39, § 2º, I e II, da LDB e do art. 4º da Resolução CNE/CP nº 1/2021;
- pela necessidade de interpretação estrita do art. 1º, § 7º, da Lei Municipal nº 1.078/2001, em harmonia com a legislação federal educacional e com os princípios constitucionais da legalidade, isonomia, impessoalidade, razoabilidade e acesso e permanência na educação, observado ainda que a educação profissional técnica de nível médio está topograficamente inserida no capítulo da educação básica da LDB, exatamente o critério eleito pelo dispositivo municipal;
- pela inexistência, no Decreto Municipal nº 2.698/2025, de qualquer exigência de integração curricular para emissão do cartão escolar, cujos requisitos são apenas a declaração de matrícula ou frequência escolar, o comprovante de endereço e a declaração de horário e percurso, de modo que a exigência praticada é *contra legem* e *contra regulamentum*;
- pelo direito à meia-passagem dos estudantes de cursos técnicos regulares de nível médio ofertados pelo SENAI em Palmas/TO, desde que comprovados, no caso individual, a natureza regular e reconhecida do curso, a matrícula e a frequência, a localização do estabelecimento e os demais requisitos objetivos previstos na legislação municipal;
- pela ressalva analítica de que, quanto à forma subsequente, subsiste objeção histórica fundada no termo "pós-médio" constante do § 7º, objeção que se reputa superável pelos fundamentos do item 4.2, mas que recomenda a busca de uniformização administrativa expressa ou, subsidiariamente, de alteração legislativa esclarecedora;
- pela revisão das negativas já praticadas desde o início do exercício de 2026, com ressarcimento das diferenças tarifárias indevidamente suportadas pelos estudantes, e pela adoção, pelo Município e pela

operadora, de orientação escrita que distinga cursos técnicos formais de cursos livres ou de mera qualificação.

Em suma, a operadora não pode transformar a modalidade integrada em requisito exclusivo do benefício. A expressão "curso profissionalizante" não funciona como autorização para excluir toda e qualquer educação voltada ao trabalho. A decisão deve recair sobre a natureza jurídica real do curso, e não sobre rótulo administrativo simplificador.

V. PROVIDÊNCIAS ORIENTADAS

5.1 Via administrativa

- Protocolar requerimento administrativo dirigido à Secretaria Municipal de Mobilidade e Transporte Público, sucessora da ATCP por força da Lei Municipal nº 3.447/2026, com cópia à operadora, instruído com declaração de matrícula, matriz curricular, carga horária, calendário letivo, declaração de horário e percurso e documento institucional que identifique o curso como Educação Profissional Técnica de Nível Médio, com indicação da correspondência ao Catálogo Nacional de Cursos Técnicos.
- Requerer decisão formal e motivada, com indicação do dispositivo legal aplicado, da autoridade responsável e de eventual norma interna utilizada, invocando a Lei nº 13.460/2017 e, por identidade de razão, o procedimento do art. 40 do Decreto Municipal nº 2.698/2025.
- Requerer expressamente a uniformização da interpretação para as formas integrada, concomitante e subsequente, com edição de orientação escrita de caráter geral, de modo a evitar a repetição da negativa em atendimentos futuros.
- Postular o ressarcimento ou o crédito das diferenças tarifárias suportadas desde o início da aplicação restritiva, comprovadas por extrato de utilização do cartão.

5.2 Órgãos de controle e defesa

- Representação ao Procon municipal ou estadual, com fundamento na relação de consumo por serviço público delegado e na negativa de benefício legalmente assegurado.
- Representação ao Ministério Público do Estado do Tocantins, nas Promotorias de Justiça da Educação e do Consumidor, com pedido de instauração de inquérito civil, dada a dimensão coletiva da conduta.

- Comunicação à Defensoria Pública do Estado do Tocantins, considerando o perfil socioeconômico do público atingido.
- Ciência à Ouvidoria do Município e ao ente responsável pela regulação, controle e fiscalização do sistema de transporte.

5.3 Via judicial

- Mantida a negativa, avaliar mandado de segurança individual ou coletivo, este último por entidade estudantil ou sindical legitimada, dirigido à autoridade coatora municipal, com litisconsórcio da operadora.
- Formular pedido de tutela provisória de urgência, demonstrando a probabilidade do direito pelos fundamentos deste parecer e o perigo de dano pela evasão escolar e pelo comprometimento da frequência mínima de 70% exigida pelo art. 5º, § 2º, da própria lei municipal.

VI. REFERÊNCIAS NORMATIVAS, JURISPRUDENCIAIS E DOCUMENTAIS

6.1 Normas constitucionais e federais

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, arts. 5º, *caput*; 6º; 22, XXIV; 30, I, II e V; 37, *caput*; 175; 205; 206, I; 227 e 240. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), especialmente arts. 21; 36-A a 36-D; e 39 a 42. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm.

BRASIL. Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008, que redimensionou e integrou a educação profissional técnica de nível médio à LDB, inserindo a Seção IV-A no Capítulo II do Título V. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11741.htm.

BRASIL. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004, especialmente art. 4º e § 1º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm.

BRASIL. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997, arts. 3º a 5º, vigente à época da edição da lei municipal e posteriormente revogado pelo Decreto nº 5.154/2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2208.htm.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, especialmente arts. 6º, 7º, 25 e 29. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, que criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del4048.htm.

6.2 Atos normativos do Conselho Nacional de Educação

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Resolução CNE/CP nº 1, de 5 de janeiro de 2021, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica, especialmente arts. 4º, 12, 14, 15, 16, 17, 26, 49, 50 e 64. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Resolucao-cne-cp-001-2021-01-05.pdf>.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Relação de Resoluções do Conselho Pleno do CNE, exercício de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/resolucoes/resolucoes-cp-2021>.

6.3 Legislação e atos municipais de Palmas

PALMAS. Lei Municipal nº 1.078, de 27 de dezembro de 2001, que altera a legislação concessiva do benefício de meia passagem escolar nos transportes coletivos. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20ORDINARIA%20N%C2%BA%201078%20de%2027-12-2001%2014-29-56.pdf>.

PALMAS. Decreto nº 2.698, de 6 de maio de 2025, que dispõe sobre o Sistema de Bilhetagem Eletrônica do serviço público de transporte coletivo e institui o Sistema de Gerenciamento de Frota, especialmente arts. 2º, 4º e 40. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-2.698-2025-05-06-7-5-2025-13-55-16.pdf>.

PALMAS. Portal da legislação municipal, para consulta à Lei nº 2.842/2023, à Lei nº 1.448/2006 e à Lei nº 3.447/2026. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/todas-leis/>.

PALMAS. Medida Provisória nº 3, de 12 de março de 2026, publicada no Diário Oficial do Município nº 3.913, que extinguiu a Agência de Transporte Coletivo de Palmas e criou a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transporte Público, posteriormente convertida na Lei nº 3.447, de 18 de junho de 2026. Disponível em: <https://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/3913-12-3-2026-22-1-42.pdf>.

PALMAS. Comunicação oficial sobre os beneficiários de gratuidade e de meia-passagem no transporte coletivo urbano da Capital. Disponível em:

<https://www.palmas.to.gov.br/saiba-quem-tem-direito-ao-passe-livre-no-transporte-coletivo-urbano-da-capital/>.

PALMAS. Programa Cartão do Estudante 2026, com fundamento na Lei Municipal nº 1.448/2006. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/core/noticias/inscricoes-para-o-programa-cartao-do-estudante-2026-estao-abertas-a-partir-desta-sexta-6/>.

6.4 Jurisprudência

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA. Apelação Cível nº 0820466-24.2019.8.15.0001, Relator Desembargador Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho, 4ª Câmara Cível, decisão monocrática, janeiro de 2021. Reconhecimento do direito de alunos de curso técnico à meia-passagem no transporte público de Campina Grande. Notícia e inteiro teor. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-14/aluno-curso-tecnico-direito-meia-passagem-tj-pb/>.

6.5 Documentos do caso

Registros de atendimento eletrônico apresentados pelos interessados, nos quais se atribui à operadora SOU PALMAS a exigência de "**ensino médio técnico**" como condição do benefício, com as datas e horários neles constantes.

Declaração de matrícula, matriz curricular e plano de curso a serem obtidos junto à unidade do SENAI em Palmas para instrução do requerimento administrativo.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Palmas/TO, 15 de agosto de 2026.

GUSTAVO BOTTÓS DE PAULA
OAB/TO 4121-B