



PROJETO DE LEI PL./0061.3/2018



Assegura aos professores e demais servidores das escolas públicas estaduais o direito à alimentação pelo programa de merenda escolar.

Art. 1º Fica assegurado aos professores e demais servidores da educação em exercício nas escolas públicas estaduais, o direito à oferta de refeições fornecidas pela unidade escolar aos alunos, durante o período letivo, independentemente de sua modalidade de aquisição e fornecimento.

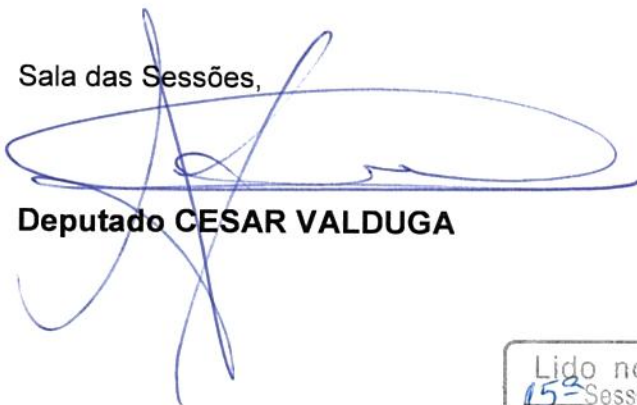
Parágrafo único. A oferta de refeições prevista no *caput* não prejudicará a alimentação escolar dos alunos e o direito ao auxílio alimentação dos professores e demais servidores previsto em Lei.

Art. 3º O alimento deve ser consumido no mesmo local e junto aos alunos, de forma a contemplar espaço de prática educativa e garantir o processo de integração da comunidade escolar.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias e/ou existentes, consignadas no orçamento vigente, suplementadas se necessárias, inclusive nos orçamentos futuros.

Art. 5º Esta lei entra em vigor 90 (noventa) dias após sua publicação.

Sala das Sessões,


Deputado CESAR VALDUGA

Lido no Expediente
15ª Sessão de 14/03/18
As Comissões de:
(5) <i>Justiça</i>
(11) <i>Finanças</i>
(14) <i>Trabalho</i>
Secretário



JUSTIFICATIVA

A Constituição Federal fixa, em seu artigo 208, a obrigatoriedade da garantia, pelo Estado, da oferta de programa suplementar de alimentação aos educandos do ensino fundamental. Em 2008, a Medida Provisória nº 455, convertida na Lei nº 11.947/2009, ampliou este direito constitucional, assegurando o atendimento de todos os estudantes da rede pública de educação básica pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

São grandes as dificuldades por que passam os profissionais da educação. As duras condições de trabalho e a remuneração insuficiente com frequência impedem que professores e funcionários das escolas estaduais possam se deslocar para fazer suas refeições em casa ou em estabelecimentos comerciais. Não raro esses profissionais comem o que trazem de casa ou fazem apenas um lanche nas escolas em que trabalham.

A alimentação escolar é definida como “todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo”. O PNAE tem por objeto o atendimento alimentar do aluno, mas não veda, absolutamente, a possibilidade de que outros membros da comunidade escolar venham também a compartilhar o excedente da merenda escolar, juntamente com os alunos.

Neste norte, colaciona-se aos autos trecho do PARECER TÉCNICO nº02/2014 –CGPAE/DIRAE/FNDE, com a manifestação dos técnicos e dirigentes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE que corroboram o entendimento de que professores e demais servidores das escolas públicas estaduais podem ter o direito à alimentação do programa de merenda escolar assegurado.

“4. Ao ser instituído um novo paradigma para o PNAE, onde contam dos seus princípios, O direito humano a alimentação adequada, a alimentação escolar passa a ter uma ressignificação, para além da oferta de alimentos, ampliando o ato de alimentar-se associado à dimensão pedagógica, interferindo na seleção da pauta de consumo da população escolar, promovendo de bons hábitos alimentares, de forma a contribuir para o objetivo do programa, ou seja, contribuir para o



crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos.

5. Diante desta nova perspectiva, de que a alimentação escolar é considerada uma ação pedagógica, **caso os professores consumam da alimentação escolar, esta deve ser no mesmo local e junto com os alunos, revestindo-se de um momento social de integração de caráter didáticopedagógico.**

Os **alunos** muitas vezes têm os **professores** como **exemplo a ser seguido**, assim, nesse contexto, o **papel do professor** ao se **alimentar juntamente** com os **alunos** seria uma **estratégia de educação alimentar e nutricional**;

6. Face ao exposto, em uma análise estritamente técnica, **nosso parecer é favorável à extensão do Programa aos profissionais da educação em exercício em escolas públicas de educação básica.** Ressaltamos que NÃO é conveniente a criação de um programa novo."

É importante frisar que os servidores possam se alimentar com a mesma merenda dos alunos, pois isso garante maior rigor e fiscalização na oferta desse importante programa suplementar na área da educação e que o impacto é quase zero do ponto de vista orçamentário, já que, em comparação ao número de alunos, os servidores representam um número expressamente menor.

Ademais, frisa-se, e é importante frisar, que a **presente proposição não cria** ou **redesenha** qualquer **órgão da Administração Pública**, **nem cria deveres diversos** daqueles **genéricos já estabelecidos**, como também **não cria despesas extraordinárias**, não havendo, portanto, seguindo melhor orientação da jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** e do **Tribunal de Justiça de Santa Catarina** óbice de natureza constitucional, senão vejamos:

Lei 12.385/2002 do Estado de **Santa Catarina**, que cria o **programa** de assistência às pessoas portadoras da doença celíaca e altera as atribuições de secretarias estaduais. (...) A natureza das disposições concernentes a incentivos fiscais e determinação para que os supermercados e hipermercados concentrem



em um mesmo local ou gôndola todos os produtos alimentícios elaborados sem a utilização de glúten não interferem na função administrativa do Poder Executivo local. A forma de apresentação dos produtos elaborados sem a utilização de glúten está relacionada com a **competência concorrente do Estado** para legislar sobre **consumo**, proteção e defesa da saúde. Art. 24, V e XII, da CR. [ADI 2.730, rel. min. Cármen Lúcia, j. 5-5-2010, P, DJE de 28-5-2010.]

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no ARE 878911. Relator: MENDES, Gilmar. Publicado no DJE 11/10/2016 ATA Nº 32/2016 - DJE nº 217, divulgado em 10.10.2016. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=878911&classe=ARE&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M. Acessado em 10.11.2016.>) (grifou-se)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal. **Instituição do Programa de Detecção Precoce da Deficiência Auditiva Infantil.** Inconstitucionalidade formal. **Aumento de despesas.** Inocorrência e irrelevância. **Violação à Separação dos Poderes não verificada.** **Possibilidade de iniciativa concorrente.** Improcedência da demanda reconhecida. A Independência dos Poderes não é absoluta a ponto de engessar o governo; daí a harmonia estabelecida no art. 2.º, da CF. **Decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI-MC n. 2.072/RS, que o Poder Legislativo pode editar leis que criem despesas, pois, caso contrário, não poderá ele legislar sobre a maioria das matérias.**



Regras restritivas dos Poderes devem ser interpretadas também restritivamente. O art. 63 da Constituição Federal veda o aumento de despesas apenas em projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, permitindo-o, porém, nos projetos de iniciativa concorrente. Precedentes. (SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Acórdão na ADIN 22715 SC 2007.002271-5. Relator: ABREU, Pedro Manoel. Publicado em 25.05.2011. Disponível em <http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21006137/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-22715-sc-2007002271-5-tjsc/inteiro-teor-21006138>. Acessado em 10.11.2016.) (grifou-se)

Dessa feita, em observância às referidas jurisprudências citadas, do Egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina e do Supremo Tribunal Federal, resta claro que está consolidado o entendimento de que: a) parlamentares podem, nos casos de competência **concorrente**, deflagrar proposições; b) estas medidas não podem modificar a organização da Administração Pública Estadual, como criação e extinção de Secretarias e c) estas medidas podem criar despesas exceto despesas extraordinárias.

Dito isto, como é facilmente possível destacar da leitura da referida proposição, **não há criação de despesas extraordinárias, não há modificação da organização** do Poder Público Estadual. Não se determina a criação e extinção de novas secretarias, tampouco se estabelecem novas atribuições para órgãos e agentes do Poder Executivo; não se exige a contratação de servidores, nem se versa sobre regime jurídico dos servidores.

É oportuno ressaltar ainda que a **função de legislar** foi atribuída, de **forma típica**, ao **Poder Legislativo**, o que pressupõe que a esse **Poder** foi conferida a possibilidade de deflagrar o processo legislativo, ressalta-se e é importante ressaltar; **exceto quando houver inequívoca e expressa previsão em sentido contrário** na própria **Constituição**.



Feitas essas observações, resta claro que as hipóteses constitucionais de iniciativa privativa formam um rol taxativo. E, mais ainda, configuram a exceção, devendo, portanto, ser interpretadas de forma restritiva.

É válida a clássica lição da hermenêutica, segundo a qual as **exceções devem ser interpretadas de forma restritiva** e que os casos de **iniciativa privativa** devem ser elencados em **rol taxativo** nas Cartas Federal e Estadual.

Nesse sentido, e ainda corroborando com esse entendimento, o Supremo Tribunal Federal já pacificou a jurisprudência de que:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001 (original sem grifos).

No mesmo norte, o ministro Gilmar Mendes, durante o julgamento da ADI nº 2.417/SP, advertiu que a interpretação ampliativa da reserva de poder pode aniquilar a prerrogativa de função típica do Poder Legislativo estadual conferido pela Constituição da República:

(...) uma interpretação ampliativa da **reserva de iniciativa do Poder Executivo**, no âmbito estadual, **pode resultar no esvaziamento da atividade legislativa autônoma no âmbito das unidades federativas**. (original sem grifos).

Portanto, segundo melhor interpretação do Supremo Tribunal Federal, **as hipóteses de iniciativa privativa devem ser interpretadas de forma restritiva**, não apenas no sentido de que a enumeração constitucional é taxativa, mas também – e principalmente – quanto ao seu alcance porque não se deve ampliar, por via interpretativa, os efeitos de seus dispositivos, sob pena de cerceamento e

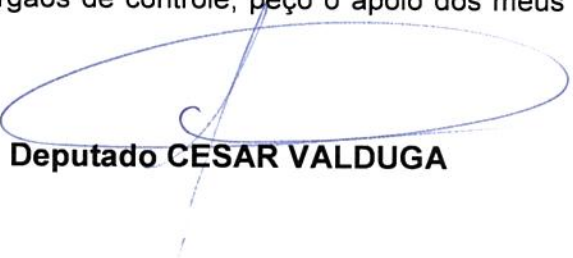


aniquilamento de função típica de Poder e tendo ainda por agravante quando feito pelo próprio Poder(!).

Convém ainda destacar o comando de observância obrigatória contido no inciso XII do art. 40 da **Constituição Estadual** que alerta ser de competência exclusiva deste Poder "**zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes**".

Portanto a presente proposição encontra-se em conformidade com o ordenamento jurídico vigente e, em especial, o PARECER TÉCNICO nº02/2014 – CGPAE/DIRAE/FNDE dos técnicos e dirigentes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Por termos a convicção de que o compartilhamento das refeições nas escolas por alunos, professores e merendeiras, certamente, enriquece o processo pedagógico e justifica plenamente esta prática educativa e que a regulamentação, através da aprovação da presente matéria, consolida sua permanência e assegura plena proteção aos gestores públicos frente a eventuais interpretações mais restritivas por parte de órgãos de controle, peço o apoio dos meus nobres pares para a aprovação da matéria.


Deputado CESAR VALDUGA



PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0061.3/2018

“Assegura aos professores e demais servidores das escolas públicas estaduais o direito à alimentação pelo programa de merenda escolar.”

Autor: Deputado Cesar Valduga

Relator: Deputado Mauro de Nadal

I – RELATÓRIO

Retornam a este Relator os autos da proposta legislativa em epígrafe, de autoria do Deputado Cesar Valduga, que “Assegura aos professores e demais servidores das escolas públicas estaduais o direito à alimentação pelo programa de merenda escolar.”

O Projeto de Lei em apreciação vem assim redigido:

Art. 1º Fica assegurado aos professores e demais servidores da educação em exercício nas escolas públicas estaduais, o direito à oferta de refeições fornecidas pela unidade escolar aos alunos, durante o período letivo, independentemente de sua modalidade de aquisição e fornecimento.

Parágrafo único. A oferta de refeições prevista no *caput* não prejudicará a alimentação escolar dos alunos e o direito ao auxílio alimentação dos professores e demais servidores previsto em Lei.

Art. 3º O alimento deve ser consumido no mesmo local e junto aos alunos, de forma a contemplar espaço de prática educativa e garantir o processo de integração da comunidade escolar.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias e/ou existentes, consignadas no orçamento vigente, suplementadas se necessárias, inclusive nos orçamentos futuros.

Art. 5º Esta lei entra em vigor 90 (noventa) dias após sua publicação.

Na Justificativa, acostada às fls. 03/08, o Autor destaca que:



[...]

Por termos a convicção de que o compartilhamento das refeições nas escolas por alunos, professores e merendeiras, certamente, enriquece o processo pedagógico e justifica plenamente esta prática educativa e que a regulamentação, através da aprovação da presente matéria, consolida sua permanência e assegura plena proteção aos gestores públicos frente a eventuais interpretações mais restritivas por parte de órgãos de controle, peço o apoio dos meus nobres pares para a aprovação da matéria.

A proposta foi, primeiramente, distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça, em que, designado à relatoria, solicitei diligência, aprovada pelo Colegiado, à Secretaria de Estado da Casa Civil, para que encaminhasse aos autos a manifestação da Secretaria de Estado da Educação, bem como de outros órgãos que entendesse necessários (fls. 10/12).

Em atendimento à diligência, a Secretaria de Estado da Casa Civil encaminhou a esta Casa Legislativa as manifestações da Secretaria de Estado da Educação (SED) (fls. 17/20) e da Diretoria de Articulação com os Municípios (DIAM) (fls. 21/23), esta última instada a se pronunciar pela SED, posicionando-se, ambas, contrárias à matéria.

A SED, por meio de sua Consultoria Jurídica, observou que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do governo federal, repassa aos Estados, em caráter suplementar, recursos financeiros “para a cobertura de 200 dias letivos, de acordo com o número de estudantes matriculado em cada rede de ensino.” Sendo assim, afirma que seria ilegal a utilização de tais recursos para proporcionar alimentação aos professores e demais servidores das unidades escolares, visto ser o repasse financeiro exclusivamente destinado aos alunos da educação básica.

Além disso, a SED informou que o Estado, por meio da Lei nº 11.647, de 2000, assegura aos servidores públicos, civis e militares, com recursos próprios, o benefício do auxílio-alimentação.



Por fim, assevera a SED que a proposta em comento, além de acarretar grande repercussão financeira para o Estado, invade competência privativa do Chefe do Poder de Executivo.

A Diretoria de Articulação com os Municípios, por sua vez, acrescentou que:

[...]

Estender a alimentação escolar para os mais de 40 mil professores e demais servidores que atuam nas escolas da rede estadual acarretaria em aumento de despesa para a Administração Pública do Estado da ordem de 18 milhões de reais por ano, sem a devida contrapartida orçamentária e financeira e sua adoção implicaria em cortes em outras áreas como em investimentos e manutenção da infraestrutura das escolas, formação continuada de professores, entre outros.

[...]

É o relatório.

II – VOTO

Preliminarmente, quanto à constitucionalidade sob o aspecto formal, é importante salientar que a proposta legislativa em tela, ao pretender estender aos professores e demais servidores das escolas públicas estaduais o direito à merenda escolar, imiscui-se em matéria tipicamente administrativa, sobre a qual a competência material e legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, com o auxílio dos Secretários de Estado, nos termos art. 71, incisos I e IV, “a”, da Constituição Estadual.

Por conseguinte, a matéria não apenas viola o dispositivo constitucional acima invocado, como também o princípio da independência e harmonia entre os Poderes do Estado, insculpido no art. 2º da Constituição Federal e, pelo princípio da simetria, reproduzido pelo art. 32 da Constituição Estadual.

Além disso, no que toca à constitucionalidade sob o prisma material, a presente proposição, a meu juízo, afronta o disposto no art. 123, inciso I, da



Constituição Estadual, que veda, expressamente, a criação de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual.

Nessa linha, há que se corroborar as manifestações contrárias à proposta legislativa em causa, enviadas pelos órgãos diligenciados, em razão dos defeitos de inconstitucionalidade acima evidenciados.

Diante do exposto, voto, no âmbito desta Comissão, pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 0061.3/2018, por padecer do vício insanável de inconstitucionalidade, tanto formal quanto material, nos termos do art. 32, c/c os arts. 71, incisos I e IV, “a”, e 123, inciso I, todos da Constituição Estadual.

Sala da Comissão,

Deputado Mauro de Nadal
Relator