



Parecer N.º 1133/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 378/2023 que “Assegura aos professores e demais servidores das escolas públicas estaduais o direito à alimentação pelo programa de merenda escolar.”.

Autor: Deputado Valdir Barranco

Apenso: Projeto de Lei N.º 1138/2023

Autor: Deputado Damiani da TV e Coautora: Deputada Janaina Riva

Relator (a): Deputado (a) Elizeu Maximiano

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 08/02/2023 (fl. 02), sendo cumprida a primeira pauta no dia 08/03/2023, conforme fl. 05/verso. Em seguida foi encaminhada para Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura e Desporto no dia 16/03/2023 (fl. 03/verso).

Ato contínuo, a proposição recebeu o apensamento do Projeto de Lei N.º 1138/2023 de autoria do Deputado Damiani da TV e coautoria da Deputada Janaina Riva.

A Comissão de Mérito manifestou pela aprovação do Projeto de Lei N.º 378/2023 e pela rejeição do Projeto de Lei N.º 1138/2023 em apenso.

Após a 1ª votação, a proposição foi colocada em segunda pauta no dia 25/10/2023, com o devido cumprimento no dia 08/11/2023, sendo, então encaminhada a esta Comissão, conforme à fl. 16/verso.

Nestes termos, submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei N.º 378/2023, de autoria do Deputado Valdir Barranco que assegura aos professores e demais servidores das escolas públicas estaduais o direito à alimentação pelo programa de merenda escolar.

O Autor apresentou sua justificativa nos seguintes termos:

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).

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.

É importante 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.

Ressaltamos 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. Eis o que buscamos com esta propositura.

No âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, estando, portanto, o projeto de lei em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

II. I. - Atribuições da CCJR

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Assim sendo, no âmbito desta CCJR o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.

Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das



regras de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.

Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, mediante a averiguação da compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.

Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALMT.

Consta da proposta, em seu corpo:

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.

Art. 2º A Secretaria de Educação do Estado de Mato Grosso expedirá normas relativas aos critérios de alocação de recursos e demais orientações necessárias à execução do fornecimento de alimentação aos servidores abrangidos por esta Lei.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

II.II – Da (s) Preliminar (es);

Compulsando os autos, verifica-se que o Projeto de Lei N.º 1138/2023 de autoria do Deputado Damiani da TV e coautoria da Deputada Janaina Riva, o qual foi apensado aos autos por tratar de assunto semelhante, restou prejudicado diante da rejeição pela Comissão de Mérito e pelos membros desta Casa de Leis, nos termos do art. 194, parágrafo único no RIALMT (Resolução N.º 677/2006), que prevê o seguinte: “O mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando o subseqüente se destine a completar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa”.

Portanto, considerando a rejeição do projeto em apenso, encontra-se prejudicada a análise da proposição, passando a análise da constitucionalidade, legalidade e juridicidade do PL N.º 378/2023, de autoria do Deputado Valdir Barranco, aprovada em 1ª votação pelos membros deste parlamento.



II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal;

Quanto à Repartição de competências na Constituição de 1988, o tema foi resolvido com apelo a uma repartição tanto horizontal como vertical de competência e isso no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) e no que respeita às competências materiais (i. é, competências de ordem administrativa).

Esclarecendo a matéria a doutrina assim explica a repartição constitucional de competências:

A Constituição Federal efetua a repartição de competências em seis planos: 1) competência geral da União; 2) competência de legislação privativa da União; 3) competência relativa aos poderes reservados dos estados; 4) competência comum material da União, estados-membros, do distrito federal e dos municípios (competências concorrentes administrativas); 5) competência legislativa concorrente; 6) competências dos municípios; (...)

A COMPETÊNCIA **PRIVATIVA** da União para legislar está listada no art. 22 da CF. Esse rol, entretanto, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas competências referidas no art. 48 da CF. Assim, por exemplo, as leis para o desenvolvimento de direitos fundamentais - como a que prevê a possibilidade de quebra de sigilo das comunicações telefônicas (art. 5º, XII) (...) **MENDES, gilmar ferreira. Curso de Direito Constitucional / gilmar ferreira mendes; paulo gonet branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933**

No âmbito da competência formal a matéria será analisada quanto a repartição vertical, onde o legislador constituinte definiu as competências dos Entes Federativos, quando há permissão constitucional para que diferentes Entes Políticos legislem sobre uma mesma matéria, adotando-se a predominância da União, que irá legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º da CF).

A proposição em análise possui a finalidade de assegurar aos professores e demais servidores das escolas públicas estaduais o direito à alimentação pelo programa de merenda escolar.

Ocorre que, a questão de alimentação de servidores públicos (professores e demais servidores da Educação) é matéria relacionada ao regime jurídico de servidores públicos e, a Carta Política Estadual detalha que a competência para legislar sobre essas regras específicas referente a servidores públicos é de iniciativa privativa do Governador do Estado, chefe do Poder Executivo:

Art. 39 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, à Procuradoria Geral de Justiça, à Procuradoria Geral do Estado e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.



Parágrafo único **São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:**

II - disponham sobre:

(...)

- b) **servidores públicos do Estado, seu regime jurídico**, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

Sobre vícios quanto à Constitucionalidade Formal, diz a doutrina:

A inconstitucionalidade formal tanto pode ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados. (...) em linhas gerais, a inconstitucionalidade formal tanto poder ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados (...).

De tudo se vê, por conseguinte, que inconstitucionalidade formal tem duas dimensões: uma atrelada às diferentes fases do processo legislativo de formação das espécies normativas (fase de iniciativa, fase de deliberação parlamentar, fase de deliberação executiva, fase de promulgação e fase de publicação) e a outra vinculada ao pacto federativo e suas regras de competência, edificadas sob a égide do princípio da predominância do interesse, sem nenhum tipo de hierarquização entre os entes federados. (...)

Assim, quando se trata de inconstitucionalidade formal propriamente dita (refere-se aos vícios do processo legislativo) e quando se trata de inconstitucionalidade formal orgânica (está a se falar dos vícios da repartição de competências dos entes federativos. (...)

Em essência, o vício formal decorre das circunstâncias que desrespeitam as normas referentes à elaboração das espécies normativas, bem como das normas que regulam a distribuição de competência no âmbito do federalismo pátrio. (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade - 2ª edição. Rio de Janeiro: Processo 2021, fls. 96-97)

A proposta ao assegurar aos professores e demais servidores da educação o direito à alimentação, ainda que seja decorrente de recursos a merenda escolar, interfere diretamente na discricionariedade do Chefe do Poder Executivo para administrar a questão dos servidores públicos da Secretaria de Estado de Educação.



O Supremo Tribunal Federal a respeito de matérias que envolvam servidores públicos tem se posicionado no sentido de que padecem de inconstitucionalidade leis de iniciativa do Poderes Legislativos que tratam de lotação de servidores públicos. Vejamos:

EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade: Lei Complementar Estadual 170/98, do Estado de Santa Catarina, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino: artigo 26, inciso III; artigo 27, seus incisos e parágrafos; e parágrafo único do artigo 85: inconstitucionalidade declarada. II. Prejuízo, quanto ao art. 88 da lei impugnada, que teve exaurida a sua eficácia com a publicação da Lei Complementar Estadual 351, de 25 de abril de 2006. III. Processo legislativo: normas de lei de iniciativa parlamentar que cuidam de jornada de trabalho, distribuição de carga horária, **lotação dos profissionais da educação** e uso dos espaços físicos e recursos humanos e materiais do Estado e de seus municípios na organização do sistema de ensino: **reserva de iniciativa ao Poder Executivo dos projetos de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos**, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (art. 61, II, § 1º, c). (STF, Pleno, ADI 1895/SC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ. 06.09.07).

Sobre regime jurídico, no ensinamento do Nobre Ministro Celso de Mello, na ADI 2.867, a locução constitucional "*regime jurídico dos servidores públicos*" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes".

Ante o exposto, considerando os dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de Mato Grosso verifica-se que a proposição é formalmente inconstitucional, por vício de iniciativa.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

No que diz respeito à constitucionalidade material, a proposta também padece do vício de inconstitucionalidade material pois afronta princípios considerados basilares em nosso Estado de Direito tais como o princípio da Separação de Poderes e o princípio da simetria.

O princípio da simetria tem servido, sobretudo, de fundamento para que se declarem inválidas leis estaduais que resultam de projeto apresentado sem observância do sistema federal de reserva de iniciativa. São diversos os casos de declaração de inconstitucionalidade de diplomas normativos locais por vício dessa ordem. Se a Constituição do Estado não pode dispensar a observância das regras de reserva de iniciativa dispostas no plano federal, com maior razão não será válida a lei estadual que concretize o procedimento censurável



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



A imposição da simetria por vezes é consequência de norma explícita do texto da Constituição Federal, como se nota no seu art.75, que impõe o desenho normativo do Tribunal de Contas da União às Cortes congêneres estaduais.

A exuberância de casos em que o princípio da separação de Poderes cerceia toda a criatividade do constituinte estadual, levou a que se falasse num *princípio da simetria*, para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal.¹

O princípio da simetria deve ser seguido na elaboração do processo legislativo, onde a União dita as principais regras a serem observadas, elas visam preservar a hierarquia da Constituição e os seus princípios basilares, entre eles o princípio da separação de poderes, princípio esse que foi incluído pelo Constituinte Originário como cláusula pétrea no art. 60, § 4º, inciso III, determinando que não serão **sequer objeto de deliberação** as propostas tendentes a abolir o princípio da separação de poderes.

É importante lembrar que o princípio da separação de Poderes, em uma nova visão doutrinária, possibilita que os Poderes constituídos atuem no formato colaborativo, reduzindo a rigidez concebida por Montesquieu. José Afonso da Silva é um dos defensores dessa flexibilização, ele entende que há na realidade uma separação de funções, onde o Poder Legislativo possui a função precípua de legislar e fiscalizar as ações dos outros poderes, enquanto o Poder Executivo, como o próprio nome diz, executa e administra as ações referente aos serviços públicos, em ambas as situações há o sistema de freios e contrapesos.

Ainda sobre o princípio da separação de poderes anota o Autor:

[esse] princípio não configura mais aquela rigidez de outrora. A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação de poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em 'colaboração de poderes' [...]. A 'harmonia entre os poderes' verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados².

¹ Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional/Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. – 15. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020 – (Série IDP0 p.924

² SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo: Malheiros Editores, 30ª Ed, 2009, p. 110.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Outra questão importante diz respeito ao dever do Estado com o educando, o Constituinte relacionou a alimentação como um desses direitos, em momento algum ele menciona os servidores da educação ou os professores.

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

(...)

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde.

Portanto, a proposta, padece do vício de inconstitucionalidade material, pois ao iniciar o processo legislativo contrariando os princípios da separação de poderes, que estabelece as funções de cada Poder e ao princípio da simetria, que determina que as principais regras do processo legislativo são definidas pela União, em função da predominância do interesse nacional, razão pela qual a proposição é, materialmente inconstitucional.

II.V – Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à Juridicidade e regimentalidade, em atenção à determinação dos artigos 9º, 66, inciso II e 39, parágrafo único, II, “d” da Constituição do Estado de Mato Grosso e o artigo 155, VII do Regimento Interno desta Casa de Leis (Resolução n.º 677, de 20 de dezembro de 2006), está, a proposição legislativa, em desacordo com a Constituição Estadual, pois não foram observadas as regras acerca da Iniciativa dos Projetos e as regras relacionadas aos princípios constitucionais e regimentais.

Além disso, contraria a Lei N.º 11.947 de 16 de junho de 2019, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, que especifica de maneira cristalina em suas diretrizes que a alimentação escolar é destinada aos alunos, para o seu crescimento e desenvolvimento saudável. Vejamos:

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, **contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar**, em conformidade com a sua



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a **universalidade do atendimento aos alunos matriculados** na rede pública de educação básica;

IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

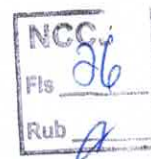
VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos **alunos**, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos **alunos** que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

O artigo 3º da Lei N.º 11.947 de 2019 estabelece que a alimentação escolar é direito dos alunos, em momento algum a lei menciona servidores e professores da área da educação.

Art. 3º A alimentação escolar é direito dos **alunos** da educação básica pública e dever do Estado e será promovida e incentivada com vistas no atendimento das diretrizes estabelecidas nesta Lei.

Logo, a proposição em questão, apesar de sua relevância, sofre do vício de inconstitucionalidade por violar o artigo 2º da Constituição Federal, os artigos 9º, 39, parágrafo único, inciso II, alínea “b” da Constituição do Estado de Mato Grosso e ilegalidade por afronta a Lei Nacional N.º 11.947 de 16 de junho de 2019 que trata da merenda escolar.

É o parecer.



III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, em face da **inconstitucionalidade e ilegalidade**, voto **contrário** a aprovação do Projeto de Lei N.º 378/2023, de autoria do Deputado Valdir Barranco, e pela **prejudicialidade** do Projeto de Lei N.º 1138/2023 em apenso, de autoria do Deputado Damiani da TV e coautoria da Deputada Janaina Riva.

Sala das Comissões, em 12 de 12 de 2023.

IV – Ficha de Votação

| |
|--|
| Projeto de Lei N.º 378/2023 (Apenso Projeto de Lei N.º 1138/2023) Parecer N.º 1133/2023/CCJR |
| Reunião da Comissão em 12/12/2023 |
| Presidente: Deputado (a) JULIO CAMPOS. |
| Relator (a): Deputado (a) ELIZEU NACIMENTO |

| |
|---|
| Voto Relator (a) |
| Pelas razões expostas, em face da inconstitucionalidade e ilegalidade , voto contrário a aprovação do Projeto de Lei N.º 378/2023, de autoria do Deputado Valdir Barranco, e pela prejudicialidade do Projeto de Lei N.º 1138/2023 em apenso, de autoria do Deputado Damiani da TV e coautoria da Deputada Janaina Riva. |

| Posição na Comissão | Identificação do (a) Deputado (a) |
|---------------------|-----------------------------------|
| | Relator (a) |
| | |
| | Membros (a) |
| | (Contra) |
| | (Contra Relator) |
| | (Contra Relator) |
| | |
| | (Contra) |