



Parecer n.º 45/2022/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 701/2020 que “Institui o Programa “Merenda nas Férias”, no âmbito do Estado de Mato Grosso, e dá outras providências.”.

Autor: Deputado Eduardo Botelho.

Relator (a): Deputado (a) _____

Dr. Eugênio

I – Relatório

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 701/2020, de autoria do Deputado Eduardo Botelho, que institui o Programa “Merenda nas Férias”, no âmbito do Estado de Mato Grosso, e dá outras providências.

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 12/08/2020, sendo colocada em primeira pauta no dia 12/08/2020, tendo seu devido cumprimento no dia 02/09/2020, conforme as fls. 02 e 04v.

Posteriormente, no dia 03/09/2020 fora apensado os autos o Projeto de Lei n.º 708/2020, de autoria do Deputado Wilson Santos, por se tratar de matéria análoga, fl.04v.

Empós, a proposição foi encaminhada à Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura e Desporto que, pelo parecer encartado nos autos (fls. 05 a 11), opinou pela aprovação e pela prejudicialidade do PL em apenso, tendo na sequência aprovação em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 28/04/2021.

Em sua justificativa, o Autor da proposição assim expõe:

“A proposição em tela tem por objetivo instituir o Programa “Merenda nas Férias”, no âmbito do Estado de Mato Grosso, a fim de garantir aos alunos da rede estadual de ensino acesso à alimentação durante o período de recesso e férias escolares.

É dever constitucional do Estado a educação, mediante a garantia de alimentação aos educandos. Ainda que alguns caracterizem como suplementar a alimentação escolar, há que se considerar que as dificuldades financeiras enfrentadas pelas famílias das crianças que estão no ensino público, muitas vezes inviabilizam uma alimentação adequada na casa destes alunos no período de férias/recesso.



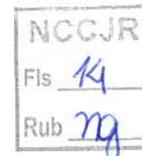
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Há que se mencionar ainda, que o período de férias/recesso também é oportunidade para o desenvolvimento intelectual de nossas crianças, de forma que é sim responsabilidade da escola ofertar alimentação neste período.

Cerca de nove milhões de crianças, durante o período das férias no Brasil, ficam com a segurança alimentar ameaçada. Muitos estudantes só vão para a escola para se alimentar.

Infelizmente essa é uma realidade não só de Mato Grosso, mas do País.

Cumpre salientar, ainda, que proposições semelhantes à matéria em tela encontram-se tramitando em diversos parlamentos estaduais e, em Alagoas, já foi aprovada e sancionada (Lei Estadual n.º 8.241 de 27 de janeiro de 2019).

Assim, pelas fundamentações acima expostas, entendo de extrema relevância a medida ora proposta, por isso apresento o presente Projeto de Lei, contando com o auxílio dos nobres pares para sua aprovação.”

A segunda pauta foi devidamente cumprida no período de 28/04/2021 a 26/05/2021 (fl. 12/verso), quando então o projeto foi encaminhado para esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e emissão de parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

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 e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Conforme ressaltado anteriormente o projeto de lei visa instituir o Programa “Merenda nas Férias”, no âmbito do Estado de Mato Grosso, nos seguintes termos, abaixo destacados:

“Art. 1º Fica instituído no Estado de Mato Grosso o Programa Merenda nas Férias.

Art. 2º O Programa Merenda nas Férias terá como objetivo fundamental a alimentação dos alunos da rede pública estadual de ensino, durante o período de férias e recesso escolar.

Art. 3º O acesso à alimentação, que trata o caput do artigo 2º, aos alunos da rede estadual de ensino, poderá ocorrer das seguintes formas:

- I - nas instalações e refeitórios das escolas estaduais;*
- II - distribuição de cestas básicas;*
- III - cartão alimentação.*



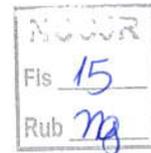
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Art. 4º O fornecimento de merenda na forma do I do art. 3º desta Lei ocorrerá com a manutenção de horários e sistemas de serviço praticados durante o período letivo.

Art. 5º Caso o Poder Executivo opte pela entrega de cesta básica, esta deverá ser entregue ao responsável legal dos alunos até 3 (três) dias contados da data inicial do recesso ou das férias.

Art. 6º O Poder Executivo poderá, ainda, fornecer um cartão alimentação, que permitirá que o responsável legal dos alunos adquira alimentos em estabelecimentos previamente cadastrados pelo Poder Público.

§ 1º O cartão só poderá ser utilizado no período de recesso ou férias.

§ 2º Os créditos inseridos no cartão alimentação não serão cumulativos, perdendo o benefício aquele que não o utilizar dentro do prazo estabelecido.

Art. 7º As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 8º Esta Lei poderá ser regulamentada.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação."

Preliminarmente, vale destacar que, a análise se baseará se a matéria legislativa está dentre daquelas de competência atribuída pela Constituição Federal aos Estados-membros, a fim de que se verifique a sua inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.

Num segundo momento, analisará se o presente Projeto de Lei, não incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva, no que diz respeito à inobservância das regras de iniciativa reservada, ou, ainda, vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.

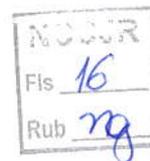
Além disso, analisará, ainda, a inconstitucionalidade material, mediante a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo com os princípios e regras estabelecidos na ordem constitucional vigente, *in casu*, em face da Constituição Federal.

Por derradeiro, esta Comissão observará se o projeto de lei atende o disposto na Lei Complementar nº 95/1998 e na Lei Complementar Estadual nº 06/1990, que disciplinam a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, nos termos do artigo 59 da Constituição Federal.

Desta feita, estabelecidas as premissas iniciais acerca do exame do projeto de lei por esta CCJR, impende destacar que ao dispor sobre programa que deve implementado pelo Poder Executivo, através de Secretaria de Estado de Educação, para o fornecimento de merenda nas férias escolares da rede pública estadual, seja nas instalações e refeitórios das escolas estaduais, bem como



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 distribuição de cestas básicas, viola o princípio da reserva de administração e da separação dos poderes (art.2º CF/88), que impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

Com efeito, o artigo 39, parágrafo único, inciso II, da Constituição Estadual, erigido em conformidade com o princípio da simetria (art. 61, §1º, II, da CRFB), estabelece as disposições relativas cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo, *verbis*:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;***
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.*

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 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:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e indireta ou aumento de sua remuneração, observado o disposto na Seção III, Capítulo V, deste Título;*
- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;*
- c) organização do Ministério Público, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública, observado o disposto na Constituição Federal;*
- d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública. (negritei e gritei)***



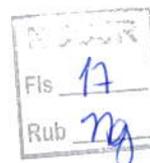
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Assim, há uma invasão de competência da matéria, pela sua inconstitucionalidade formal subjetiva, relacionado à iniciativa de Leis, o qual está expressamente disposto na Constituição Federal e a Constituição Estadual.

Não por outra razão que o Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado com relação à luz do princípio da simetria, que são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado e criação de atribuições aos órgãos vinculados a Administração Estadual, senão vejamos:

“Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE VOCAL EM BENEFÍCIO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA. 1. Ao instituir programa de atenção especial à saúde de professores da rede pública local, a Lei 10.893/01 cuidou de instituir um benefício funcional, alterando o regime jurídico desses servidores, além de criar atribuições e responsabilidades para Secretarias Estaduais. 2. Ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, a lei estadual entrou em contravenção com regras de reserva de iniciativa constantes do art. 61, II, alíneas “c” e “e”, da CF, que, segundo ampla cadeia de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 4211, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 21-03-2016 PUBLIC 22-03-2016)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada.

(ADI 2857, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2007, DJe-152 DIVULG 29-11-2007 PUBLIC 30-11-2007 DJ 30-11-2007 PP-00025 EMENT VOL-02301-01 PP-00113) (Grifei e negritei)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE.



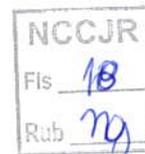
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo. I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados membros. III. - Precedentes do STF. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”

(ADI nº 2.719/ES, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 25/4/03).

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.750/2002 do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto “Escotismo Escola”. 3. Ofendem a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo normas que criem atribuições para órgão da administração pública. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 2807, Relator (a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-065 DIVULG 19-03-2020 PUBLIC 20-03-2020).”

Logo, em que pese a nobre intenção parlamentar, conclui-se que a proposição é formalmente inconstitucional, por vício formal insanável de iniciativa, o que impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

De mais a mais, a efetivação da propositura, ocasionará o dispêndio recursos, refletindo na geração de novas despesas decorrentes da criação do programa, motivo pelo qual devem obedecer ao disposto no artigo 16 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que prevê que toda criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental tem a obrigatoriedade da estimativa e do impacto financeiro-orçamentário. Vejamos:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

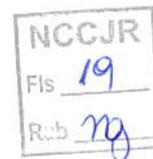
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.”

Tal dispositivo foi constitucionalizado durante o período do Novo Regime Fiscal no art. 113 do Ato das Disposições Transitórias – ADCT da Constituição Federal. Vejamos:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Embora a determinação constitucional conste no ADCT da Constituição Federal, o que pode levar a inferir que tal preceito é de aplicação apenas no âmbito federal, tal celeuma já foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5816/RO de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, vejamos:

“A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.”

Outrossim, o disposto no artigo 167, incisos I e II, da CRFB, condiciona a geração de despesa originária de ações, programas e projetos executados pela Administração Pública Direta e Indireta à existência de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e à previsão antecipada de dotação orçamentária suficiente ao atendimento da despesa a ser gerada ou acrescida, elementos de cuja concorrência depende a constitucionalidade da despesa a ser gerada a esse título.

Portanto, o projeto ora em questão, apesar de sua relevância, sofre do vício de inconstitucionalidade formal e material, pelas razões expostas acima.

Por fim, o Projeto de Lei nº 708/2020, de autoria do Deputado Wilson Santos, apensado a esta proposição, por tratar de matéria análoga, não retira sua inconstitucionalidade, bem como resta prejudicada sua análise, pela rejeição pela Comissão de Mérito, razão pela qual ratifica a prejudicialidade.

Desta forma, em que pese à relevância da matéria, a mesma fere normas constitucionais e legais, encontrando óbices à sua aprovação.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, onde se evidencia a **inconstitucionalidade, por vício de iniciativa**, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei n.º 701/2020, de autoria do Deputado Eduardo Botelho, restando **prejudicado** o Projeto de Lei n.º 708/2020.

Sala das Comissões, em 09 de 08 de 2022.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 701/2020 - Parecer n.º 45/2022
Reunião da Comissão em 09 / 08 / 2022
Presidente: Deputado Ademar Dal Bosco
Relator (a): Deputado (a) Dr. Eugênio

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, onde se evidencia a inconstitucionalidade, por vício de iniciativa , voto contrário à aprovação do Projeto de Lei n.º 701/2020, de autoria do Deputado Eduardo Botelho, restando prejudicado o Projeto de Lei n.º 708/2020.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros (a)	



FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA



Reunião	15ª Reunião Ordinária Híbrida		
Data	09/08/2022	Horário	14h00min
Proposição	Projeto de Lei nº 701/2020 "Apenso PL 708/2020".		
Autor (a)	Deputado Eduardo Botelho		

VOTAÇÃO

Membros Titulares	Presencial	Videoconferência	Ausente	Sim	Não	Abstenção
Deputado Dilmar Dal Bosco Presidente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Sebastião Rezende Vice-Presidente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr. Eugênio	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Delegado Claudinei	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Max Russi	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Membros Suplentes						
Deputado Carlos Avallone	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Xuxu Dal Molin (Em exercício)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Faissal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputada Janaina Riva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr Gimenez	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
SOMA TOTAL				4	0	0

CERTIFICO: Matéria relatada pelo Deputado Dr. Eugênio com parecer Contrário, restando prejudicado o Projeto de Lei 708/2020 em apenso, sendo aprovada pela maioria dos membros com parecer Contrário, restando prejudicado o Projeto de Lei 708/2020 em apenso.


Waleska Cardoso

Consultora do Núcleo da Comissão de Constituição, Justiça e Redação