



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0586/22.

Trata-se de projeto de lei de autoria da nobre Vereadora Silvia da Bancada Feminista, que institui a “Lei Merenda é um Direito”, que dá livre acesso aos estudantes da Rede Municipal de Ensino à merenda escolar, sem restrição de porções, repetições ou de qualquer outra espécie de racionamento ou limitação da alimentação.

Sob o aspecto estritamente jurídico, em que pesem os elevados propósitos de sua autora, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, seja porque a matéria já está suficientemente disciplinada pela legislação federal, seja porque, no que pretende inovar, pode contrariar as diretrizes federais, além de interferir na seara privativa do Poder Executivo.

Com efeito, a própria Justificativa do projeto lembra que “O art. 208, inciso VII da Constituição Federal preconiza que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de alimentação (merenda) em todas as etapas do ensino básico no país, sendo, portanto, um direito fundamental de toda a criança e adolescente”. *In verbis*:

“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.”*

*(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009 – **negrito acrescentado**)*

A Lei Federal nº 11.346, de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, define o direito à alimentação adequada em seu artigo 2º, que implica, evidentemente, “quantidade” também adequada, consoante o artigo 3º da mesma Lei. Confira-se:

“Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.



§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.”

(grifos e negritos acrescentados)

Por sua vez, a Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, estabelece as seguintes diretrizes e regras em matéria de alimentação escolar:

“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 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.

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.

Art. 4º O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

.....

Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada.

.....

Art. 17. Competem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, as seguintes atribuições, conforme disposto no § 1º do art. 211 da Constituição Federal:

I - garantir que a oferta da alimentação escolar se dê em conformidade com as necessidades nutricionais dos alunos, durante o período letivo, observando as diretrizes estabelecidas nesta Lei, bem como o disposto no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal;

II - promover estudos e pesquisas que permitam avaliar as ações voltadas para a alimentação escolar, desenvolvidas no âmbito das respectivas escolas;

III - promover a educação alimentar e nutricional, sanitária e ambiental nas escolas sob sua responsabilidade administrativa, com o intuito de formar hábitos alimentares saudáveis aos alunos atendidos, mediante atuação conjunta dos profissionais de educação e do responsável técnico de que trata o art. 11 desta Lei;

.....



Art. 18. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, compostos da seguinte forma:

I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;

II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;

III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;

IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica.

.....

Art. 19. Compete ao CAE:

I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei;

II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;

III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;

IV - receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Parágrafo único. Os CAEs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA."

Como se percebe, a legislação federal já disciplina o tema de forma bastante abrangente, com foco no desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis entre os alunos beneficiados com a alimentação escolar. Nesse aspecto, o projeto sob análise não inova em termos do direito, já claramente positivado, de acesso a uma alimentação adequada, tanto em qualidade, quanto em quantidade. Quaisquer desvios no que tange



às diretrizes legais poderá ser denunciado às autoridades responsáveis. Não é prudente, porém, que a lei preestabeleça o direito de repetir, "sem restrições", as porções de alimentação escolar oferecidas aos estudantes, pois tal possibilidade poderia ensejar, em tese, afronta às diretrizes para uma alimentação escolar saudável, nos termos da Lei Federal nº 11.947/2009. Com efeito, é de se presumir que as porções feitas sob a responsabilidade técnica de um profissional nutricionista contenham a quantidade ideal de alimentos e nutrientes recomendada para a faixa etária considerada e suas necessidades específicas. Nesse contexto, a previsão pura e simples do direito de repetir refeições sem quaisquer limites poderia induzir ao exagero ou a hábitos alimentares inadequados, aptos a causar outros problemas de saúde, em sentido contrário aos objetivos traçados na Lei Federal.

Por outro lado, na competência de dirigir a administração municipal, reservada ao Prefeito (art. 69, II, da Lei Orgânica do Município), inserem-se as atribuições de planejamento, direção, organização e execução das atividades da Administração. Para que possa se desincumbir dessas funções o Prefeito deve estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual a Lei Orgânica estabelece competir privativamente a ele: i) atribuição de propor à Câmara Municipal projetos de lei sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições (art. 69, XVI); ii) iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre servidores públicos municipais (art. 37, § 2º, III); e, iii) iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, IV).

Outrossim, a Lei Orgânica reserva ao Chefe do Executivo a competência para administrar os bens municipais e dispor sobre o funcionamento da administração municipal (arts. 70, VI e XIV, e 111), incluídos os serviços públicos prestados no âmbito das escolas que compõem a rede municipal de ensino. A gestão das escolas, pelo Executivo, compreende a oferta de alimentação aos estudantes da rede, conforme critérios a serem definidos por profissional nutricionista, sob a fiscalização do Poder Público e da sociedade civil, por meio do chamado Conselho de Alimentação Escolar – CAE, previsto na legislação federal.

Neste ponto, oportunas as palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, pág. 24) ao efetuar a precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

"3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos... 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.”

Assim, a forma como devem ser organizadas as atividades administrativas é matéria que se insere na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, cuja qualidade de administrador-chefe do Município encontra-se devidamente disciplinada no art. 56 da Lei Orgânica Municipal, garantindo-lhe a prerrogativa de decidir acerca do tema em questão, levando em conta as diretrizes já estabelecidas na legislação federal.

Resta claro, portanto, que a proposta viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º da Carta Magna, no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 6º de nossa Lei Orgânica.

Em face do exposto, somos pela **ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento do Projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79, do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em