

PARECER N° , DE 2008

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) n° 178, de 2008, que *dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei n° 10.880, de 9 de junho de 2004, revoga dispositivos da Medida Provisória n° 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências.*

RELATOR: SENADOR FRANCISCO DORNELLES

I –RELATÓRIO

Chega à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o PLC n° 178, de 2008, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei n° 10.880, de 9 de junho de 2004, que institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), e dá outras providências.

O PLC tem origem em dois projetos, ambos protocolados na Câmara dos Deputados.

O primeiro, o Projeto de Lei (PL) n° 1.659, de 2007, de autoria do Deputado Elismar Prado, dispunha sobre programas de alimentação, saúde e transporte escolar, bem como sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), com o objetivo de estendê-los a todos os estudantes da educação básica.

O segundo, oriundo do Poder Executivo, é o PL n° 2.877, de 2008, que tem objetivo quase idêntico, mas contém uma série de outros

dispositivos de aperfeiçoamento dos programas, além da finalidade de ampliar a abrangência da alimentação, do transporte e do programa de manutenção das escolas (PDDE) a todas as etapas e modalidades da educação básica.

O PLC nº 178, de 2008, conforme recebido e lido no Senado Federal, coincide com o texto do PL nº 2.877, de 2008, de iniciativa do Poder Executivo. Ele se compõe de três partes. A primeira, do art. 1º ao art. 21, trata da alimentação escolar em geral e especificamente do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), até agora destinado aos alunos matriculados no ensino pré-escolar e fundamental dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, segundo a regulamentação dada pela Medida Provisória (MPV) nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001.

A segunda parte, do art. 22 ao art. 29, dispõe sobre o já mencionado Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), estendendo seus efeitos a todos os estabelecimentos públicos de ensino no nível da educação básica, bem como às escolas qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento gratuito.

A terceira se resume ao art. 30, que reformula dois artigos da Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para estender o Pnate a todos os alunos da educação básica residentes na zona rural e atribui ao Conselho de Controle e Acompanhamento previsto na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, também a fiscalização da aplicação dos recursos federais do programa de transporte escolar.

Acompanha a matéria Exposição de Motivos do Ministro da Educação Fernando Haddad ao Presidente da República, justificando a expansão e as mudanças propostas para os três programas, bem como expondo os impactos sobre o Orçamento da União com a inclusão de mais beneficiados.

Além da análise deste colegiado, o projeto será submetido à apreciação das Comissões de Assuntos Econômicos, de Assuntos Sociais e de Educação, Cultura e Esporte desta Casa.

II – ANÁLISE

A competência desta Comissão para opinar quanto à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias a ela submetidas está definida no art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal.

No que diz respeito ao objeto da proposição em exame, vale dizer que os programas federais de alimentação e transporte escolar encontram guarida no artigo 208 da Constituição Federal, e, especificamente, em seu inciso VII:

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

.....
VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.”

Tradicionalmente, desde os fins da década de 1940, com a democratização do acesso à educação e a inclusão das crianças de classes populares no ensino fundamental, além da ação localizada nos Estados e Municípios, preocupou-se o governo federal em criar ações diretas de incentivo e de assistência financeira no campo da alimentação escolar.

As políticas têm acumulado ganho em escala e aperfeiçoamento administrativo. Com a MPV nº 2.178-36, de 2001, elas começaram a estender sua abrangência para além do ensino fundamental público, incorporando ao programa as crianças das pré-escolas e de estabelecimentos comunitários com demandas semelhantes. Além disso, a filosofia de descentralização gerencial e repasse direto de recursos, concorreu para se criar uma saudável alternativa de empoderamento das próprias escolas na aquisição, preparo e distribuição dos alimentos – o que se denominou “escolarização da merenda”.

Assim, no fim de sua gestão, cada escola poderia receber diretamente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que gerencia o Pnae, o valor diário de R\$ 0,13 multiplicado pelo número de crianças nela matriculadas – o que, sem dúvida, concorria para a conquista da autonomia de gestão preconizada pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB)

da educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996). Essas medidas legitimadas pela MPV nº 2.178-36, de 2001, vieram acompanhadas de outros dispositivos para garantir a qualidade dos cardápios, sob responsabilidade de nutricionistas e sob controle dos Conselhos de Alimentação Escolar, estaduais e municipais, com atribuições também na área de prestação de contas.

Com a posse do Presidente Lula, o Pnae foi ainda mais valorizado, sendo seus recursos sucessivamente reajustados, acima do patamar inflacionário. Hoje, o repasse por aluno é de R\$ 0,22 e a previsão de despesas do Orçamento para 2009, de quase R\$ 2 bilhões. O Pnae é considerado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) não somente como o maior programa público e gratuito de alimentação escolar, mas também modelo efetivo de política educativa e alimentar para vários países da América, África e Ásia. Desde 2006 o Ministério da Educação tem mostrado empenho na capacitação e habilitação profissional das 400 mil merendeiras que atuam em mais de 100 mil escolas estaduais e municipais, transformando-as em “técnicas em alimentação escolar”, por meio de cursos de nível médio a distância, que constituem o Programa Profucionário.

Entendemos, portanto, que o PLC nº 178, de 2008, que ora analisamos, se reveste da maior importância como instrumento para a democratização e a qualificação da educação básica no País. A MPV 2.178-36/01 já havia incorporado os quatro milhões de crianças da pré-escola, e o presente projeto se propõe a oferecer merenda a oito milhões de adolescentes do ensino médio e quatro milhões de estudantes da modalidade de educação básica de jovens e adultos, certamente os mais necessitados deste complemento alimentar para o sucesso de seus estudos. No mais, vale lembrar que os mínimos previstos na Carta Magna visam a obrigar o Estado a fazer não menos do que aquilo, para que o direito correspondente não seja usurpado.

No que tange à incorporação de outros dispositivos de gestão e de política social contidos nessa primeira parte do PLC, sem negar seu valor e relevância, fazemos ressalva particular às disposições do art. 4º, § 8º, e do art. 13 do projeto. A primeira das normas em questão estabelece que tanto a aquisição, quanto o preparo e também a distribuição de alimentos aos estudantes beneficiados pelo Pnae terão de ser – obrigatoriamente –

realizados por entidade estatal. Veda-se, assim, a participação de qualquer entidade privada, seja na distribuição ou na aquisição, seja no preparo desses alimentos. As únicas exceções admitidas pela norma dizem respeito à possibilidade de realização de convênios com representantes das comunidades indígenas e quilombolas (§ 7º do mesmo art. 4º) e à possibilidade de os Estados, o Distrito Federal e os Municípios repassarem os recursos financeiros recebidos do Programa para as chamadas unidades executoras das escolas de educação básica pertencentes às respectivas redes de ensino, que são entidades de colaboração com o Poder Público, como os Conselhos de pais e mestres.

Ocorre que a restrição contida no dispositivo em questão se nos afigura inconstitucional, além de ser inadequada, quanto ao seu mérito, notadamente pelas seguintes razões.

Primeiro, impedir que os Estados, os Municípios e o DF firmem ajustes com entidades privadas, seja para adquirir, preparar ou para distribuir alimentação aos estudantes é ferir a autonomia político-administrativa desses entes, autonomia essa que é, inclusive, uma das cláusulas pétreas da Constituição Federal, insuscetíveis de mudança até mesmo por Emenda à Constituição, conforme inscrito no art. 60, § 4º, I, da Lei Maior. Desse modo, cada Estado da Federação e cada Município têm garantida pela Constituição Federal a respectiva autonomia político-administrativa (v.g. arts. 1º e 18, *caput*) para, de acordo com a realidade socioeconômica local, com as suas características e especificidades, optar por prestar diretamente os serviços de alimentação escolar ou optar por firmar contrato - ou convênio - com entidade privada, para a prestação desses serviços.

Ademais, a Constituição Federal legitima expressamente a participação da iniciativa privada em matéria de educação. Com efeito, o art. 209 preceitua que o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional e a autorização e a avaliação de qualidade efetuadas pelo Poder Público. Ora, se mesmo a atividade-fim da educação, vale dizer, o próprio ensino, não é vedado à iniciativa privada, pela Constituição, com mais razão (*a fortiori*) podemos afirmar que não se compatibiliza com a Constituição norma que pretenda excluir – liminarmente – a possibilidade de participação de entes particulares nas atividades complementares ao ensino, como é o caso da alimentação prestada aos estudantes nas escolas públicas.

Por fim, cumpre também dizer que, pelos dados de que dispomos atualmente, cerca de quatro milhões de estudantes são atendidos em regime de "terceirização", no que diz respeito à alimentação escolar. Dessa maneira, parcelas expressivas das escolas públicas têm hoje os seus serviços de alimentação prestados por empresas contratadas para tanto e que, via de regra, têm desempenho adequado e satisfatório, conforme posso aqui testemunhar com o exemplo do meu Estado, o Rio de Janeiro.

O segundo dispositivo de constitucionalidade discutível, o art. 13 do projeto, estabeleceria que do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, no mínimo trinta por cento (30%) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Conforme entendemos, como o disposto no § 8º do art. 4º, essa norma também incorre em inconstitucionalidade, sendo igualmente inadequada, quanto a sua conveniência e quanto a sua oportunidade. Fixar, de modo obrigatório, que todos os Estados e todos os Municípios utilizem percentual determinado de recursos financeiros recebidos do Pnae na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar é se contrapor à autonomia político-administrativa desses entes da Federação, autonomia essa que é, como já dissemos antes, cláusula pétrea da Constituição Federal, insuscetível de ser afastada até mesmo por Emenda à Constituição, conforme consta do art. 60, § 4º, I, do Estatuto Magno.

De outra parte, muito embora compartilhemos do entendimento de que o Poder Público deve fomentar e incentivar a produção e o consumo da agricultura familiar, entendemos também que impor tal obrigação aos Estados, ao DF e aos Municípios é desconhecer a imensa diversidade e as especificidades das diferentes realidades dos 26 Estados que compõem a nossa Federação, mais o Distrito Federal e – especialmente – ignorar as diferentes realidades dos mais de 5,5 mil Municípios do nosso sistema federativo. Particularmente quanto a estes, lembramos – a propósito – que a Constituição de 5 de outubro de 1988, pela primeira vez reconheceu-lhes o *status* de ente federativo, conforme

preceitua o artigo inaugural¹ da Lei Maior e consoante a lição de José Afonso da Silva², dentre outros ilustres constitucionalistas.

Desse modo, se há Estados e Municípios em que a produção da agricultura e do empreendedor familiares é expressiva e, fatalmente, o percentual de utilização de recursos do Programa na aquisição de alimentos dessa modalidade de atividade agrícola será até mesmo superior ao percentual de trinta por cento que o art. 13 do projeto está fixando, existem, igualmente, Estados e Municípios em que tais modalidades de produção não permitem atingir tal percentual, o que produzirá contraste indesejável entre a lei e a realidade, em desfavor da efetividade da norma legal. Em adição, tal desconformidade entre a lei e a realidade poderá levar a que alguns busquem distorcer a realidade para adequá-la – de modo forçado – à norma legal, o que pode inclusive provocar certas situações de fraudes.

Por essas razões, não vemos como manter no texto do PLC nº 178, de 2008, os dispositivos em alusão, o que nos leva a apresentar as competentes emendas visando à sua supressão.

A segunda parte do projeto trata do PDDE, política que contribui para a manutenção cotidiana das escolas públicas. É sabido de todos que as despesas da educação se concentram no pagamento do pessoal da educação. Tanto é assim que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica é também de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), a ponto de destinar 60% de seus recursos para o pagamento dos professores em efetivo exercício nas escolas. Entretanto, a qualidade da educação impõe despesas de outra natureza, como de equipamentos e materiais didáticos, de formação continuada dos educadores e de manutenção do que podemos chamar de materialidade da escola: água, luz, telefone, giz, internet, impressão de textos, pequenos reparos e outros gastos que antes atormentavam os gestores e os obrigavam a manter os assim chamados “caixa dois”, com rifas, festas e outros exercícios da mendicância educativa.

¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e **Municípios** e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)

² Curso de Direito Constitucional Positivo, Ed. Revista dos Tribunais, 5ª ed. revista e ampliada, 1989, p. 537: "Acolhe-se assim a reivindicação de municipalistas clássicos, como Hely Lopes Meirelles e Lordelo de Melo, que pleitearam com insistência a inclusão dos Municípios no conceito de nossa Federação."

Além disso, parlamentares em todas as instâncias, inclusive nós, senadores, éramos demandados a socorrer escolas por meio de emendas orçamentárias que viabilizassem recursos para obras de reforma e ampliação, gerando um indesejável balcão de negociações em que havia se transformado o FNDE, dono da arrecadação de boa parte da contribuição do salário-educação. Em boa hora, a MPV 2.178-36/01 criou o PDDE, pelo qual os estabelecimentos públicos de ensino fundamental passaram a receber recursos para estas despesas de manutenção. O que faz o presente projeto nada mais é do que ampliar o alcance do Programa para todas as escolas que oferecem alguma etapa ou modalidade da educação básica, incluindo as beneficentes na área da educação especial. Nada mais justo, se a política atual é não mais de focalização dos esforços financeiros no ensino fundamental, mas em toda a educação básica. Nada mais justo também se beneficiar escolas sem fins lucrativos, com atendimento gratuito à população, para que o princípio da qualidade seja universal.

A mesma medida de universalização do atendimento se toma pelo projeto em relação ao Pnate, que atende hoje a maioria dos estudantes das áreas rurais, transportados para as escolas nucleadas no campo ou na cidade. Os governos estaduais e municipais passam a poder incluir na recepção de recursos federais por aluno/ano transportado os estudantes matriculados em toda a educação básica. E o reto uso dessas verbas fica sob a responsabilidade do controle e acompanhamento dos Conselhos do Fundeb, em âmbito estadual e municipal.

Reputamos, ainda, que uma série de dispositivos do PLC, que constitui uma teia transversal de gestão, caracterizada pela atuação dos órgãos deliberativos e administrativos do FNDE, é perfeitamente admissível e coerente com as disposições legais atribuídas àquele órgão do Ministério da Educação.

Ao projeto, foram apresentadas seis emendas de autoria do Senador Álvaro Dias:

A **Emenda nº 01**, que insere o adjetivo “nutricional” à expressão “atenção específica”, pela qual se conclui o texto do inciso I do art. 2º, merece parecer pela **aprovação**, tendo em vista a competente argumentação nela exposta;

A **Emenda nº 02**, que modifica o § 3º do art.4º, de modo a estender a utilização dos recursos do programa da aquisição dos gêneros alimentícios para seu preparo e distribuição. Com efeito, o fornecimento da merenda escolar é, por dispositivo constitucional (art. 208, VII) um programa suplementar da União, tradicionalmente destinado ao fornecimento dos alimentos, cabendo aos Estados e Municípios o custeio do preparo e distribuição, bem como a aquisição dos equipamentos necessários. A extensão do uso dos recursos a outros gastos iria, inevitavelmente, revelar a absoluta insuficiência dos atuais repasses, bem como criar situações disparatadas entre os entes federados, que, há décadas, já programam suas despesas específicas nesta política pública. Parecer pela **rejeição**;

A **Emenda nº 03**, substitui o termo “realizados” por “promovidos”, em relação à forma com que, no § 8º do art. 4º o projeto se refere ao papel do ente público na aquisição, preparo e distribuição dos alimentos. A palavra “realizados” poderia ser interpretada como uma limitação à autonomia dos entes federados em optar por variadas formas de gestão, impossibilitando tanto contratos terceirizados, como a utilização de produtos cultivados nas hortas escolares e comunitárias. A proposta é meritória, contudo o parecer é pela **rejeição**, haja vista a apresentação de Emenda supressiva do Relator ao referido dispositivo;

A **Emenda nº 04**, que modifica o *caput* do art. 11, para condicionar a utilização dos gêneros alimentícios a normas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária e da Associação Brasileira de Normas Técnicas. Embora seja desejável, no caso de compras em volumes mais significativos, o controle da segurança alimentar segundo as normas técnicas citadas na Emenda, seria totalmente inviável e mesmo contrário ao espírito do projeto, que se pauta pela articulação com a produção local, comunitária e escolar, condicionar o uso de todos os gêneros utilizados na merenda a um tipo de controle formal para o qual as próprias agências públicas não estão preparadas. Parecer pela **rejeição**;

A **Emenda nº 05**, que acresce à reserva de mercado de trinta por cento dos recursos para “a agricultura familiar e o empreendedor familiar” a expressão “sempre que possível”. Com efeito, além de visar à alimentação dos estudantes, o projeto de lei tem como objetivo incentivar o desenvolvimento sustentável, dando preferência à aquisição dos alimentos de produtores agrícolas de regime familiar e de empreendedores urbanos de

estrutura familiar, como as tradicionais bancas das feiras livres, existentes em todos os bairros das grandes cidades. Em razão desse objetivo, o projeto destina, pelo menos, 30% dos recursos a esse tipo de aquisição, deixando livre a maior parte dos gastos a compras nos setores empresariais e atacadistas. Ora, a expressão “sempre que possível”, sem se mencionar o sujeito da decisão, facilita a continuidade da opção mais cômoda, que, além de limitar a riqueza dos cardápios, em nada contribui para o desenvolvimento sustentável do município e da região. Parecer pela **rejeição**;

A **Emenda nº 06**, que modifica o parágrafo único do art. 13, para dispor sobre o atendimento às normas formais do controle de qualidade dos alimentos adquiridos da agricultura familiar e do empreendedor familiar, bem como aos limites impostos pela Lei nº 8.666, de 1993; além das considerações já feitas à Emenda nº 04, cumpre dizer que os 30% ou maior percentual dos recursos se referem às compras por cada ente federado (Distrito Federal, Estado e Município) ou pela entidade executora de cada unidade escolar, cujos montantes estão perfeitamente de acordo com os limites da Lei nº 8.666, de 1993. Parecer pela **rejeição**.

Finalmente, uma vez adotadas as medidas saneadoras apontadas, não restarão quaisquer óbices – no que tange aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa – à aprovação da matéria.

III - VOTO

Em razão do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 178, de 2008, pela aprovação da Emenda nº 01, pela rejeição das Emendas nºs 02, 03, 04, 05 e 06, e com a apresentação das seguintes emendas:

EMENDA Nº – CCJ

Suprima-se o § 8º do art. 4º do Projeto.

EMENDA Nº – CCJ

Suprima-se o art. 13 do Projeto.

Sala da Comissão, em

, Presidente

, Relator