



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

SF/23632.11056-91

## PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1.751, de 2023, do Senador Eduardo Braga, que *altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que trata da alimentação escolar na educação básica, para determinar que o cálculo do valor per capita da merenda, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, leve em consideração indicadores socioeconômicos das redes escolares destinatárias dos repasses federais, bem como a capacidade de financiamento das prefeituras e dos governos estaduais e distrital.*

Relatora: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

### I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Educação e Cultura (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 1.751, de 2023, de autoria do Senador Eduardo Braga.

A proposição altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que trata da alimentação escolar na educação básica, para determinar que o cálculo do valor *per capita* da merenda, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), leve em consideração indicadores socioeconômicos das redes escolares destinatárias dos repasses federais, bem como a capacidade de financiamento das prefeituras e dos governos estaduais e distrital.



Assinado eletronicamente, por Sen. Professora Dorinha Seabra

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9092220245>



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

O PL estabelece que a nova sistemática de cálculo dos valores *per capita* do PNAE será disciplinada em regulamento e que sua implementação deve ocorrer até o dia 1º de janeiro de 2025.

A proposição foi distribuída à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde recebeu parecer pela aprovação, e a esta Comissão, que deve apreciá-la em caráter terminativo.

O PL foi objeto de discussão em audiência pública desta Comissão no dia 07/06/2023, a partir do Requerimento nº 57, de 2023, do Senador Paulo Paim. Estiveram presentes nessa audiência pública as seguintes convidadas e convidados:

- Luciana Mendonça Gottschall, Coordenadora de Execução Financeira e Orçamentária do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE/COEFA) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- Sra. Mariana Santarelli, Coordenadora FIAN Brasil, Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas; e do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ);
- Sr. Rossieli Soares da Silva, Secretário de Estado da Educação do Pará e Líder da Frente de Financiamento do Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED);
- Sr. Vilmar Lugão de Britto, Presidente da Seccional Espírito Santo da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME);
- Sr. José Valdivino de Moraes, Secretário Executivo da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).





## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

A proposição recebeu nesta Comissão a Emenda nº 1-CE, que dispõe sobre o reajuste dos valores do PNAE com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Observe-se que essa emenda traz em seu título a sigla PLEN, embora tenha sido apresentada na CE.

É o relatório.

## II – ANÁLISE

Inicialmente, tendo em vista que esta Comissão deve se manifestar sobre o Projeto de Lei nº 1.751, de 2023, em caráter terminativo, incumbe manifestação sobre os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e mérito. Sustentamos que a matéria é de competência legislativa da União (art. 22, XXIV e art. 24, IX, da Constituição Federal – CF), admitida a iniciativa de membro do Congresso Nacional no caso (art. 48), o que demonstra a sua constitucionalidade formal.

Ademais, o PL encontra-se em conformidade com o art. 208, inciso VII, da Carta Magna, que dispõe sobre os deveres do Estado com a educação, o que inclui o atendimento ao educando em programas suplementares de alimentação, e com o art. 3º, inciso III, também da CF, que estabelece a redução das desigualdades sociais e regionais como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, ficando demonstrada, dessa forma, sua constitucionalidade material. Ademais, também o art. 227 da Carta Magna estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à alimentação e à educação, dentre outros direitos.

O Projeto de Lei nº 1.751, de 2023, versa sobre educação e instituições educativas e está, desse modo, sujeito ao exame de mérito da CE, nos termos do art. 102, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

No mérito, a proposição se mostra necessária, oportuna e relevante, uma vez que promove justas alterações em uma das mais importantes políticas públicas já implementadas pelo Estado brasileiro.





## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

O PNAE, que tem suas origens na década de 1950, passou ao longo do tempo por diversas alterações que ampliaram sua descentralização e estenderam o seu público-alvo para toda a educação básica, bem como melhoraram a qualidade dos alimentos oferecidos, com foco na garantia de gêneros diversificados, inclusive com a valorização da agricultura familiar.

O programa, além da principal função de contribuir para a garantia do direito à alimentação dos alunos, tem também importantes objetivos voltados para a aprendizagem sobre educação alimentar e nutricional e sobre o uso de comidas saudáveis e adequadas.

A principal ação do PNAE é a transferência automática de recursos financeiros aos entes federados com vistas à compra de gêneros alimentícios para os alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas, bem como em entidades comunitárias conveniadas.

Esses recursos são repassados pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) com base em valores *per capita* diários, diferenciados conforme as etapas e modalidades da educação básica. Ao longo dos últimos anos, no entanto, esses valores se mostraram bastante defasados, o que levou o governo a promover recentemente um reajuste, de forma a garantir melhor qualidade dos gêneros alimentícios.

No entanto, os valores *per capita* transferidos às redes têm sido definidos pelo FNDE com base em critérios que tratam as matrículas de cada etapa e modalidade da mesma forma, independentemente do local onde elas estejam sendo oferecidas. Não importa, portanto, se uma matrícula no ensino fundamental ou no ensino médio, em período parcial, está localizada em uma cidade com abundância de recursos ou em uma região pobre do País: ela receberá R\$ 0,50 por dia para financiamento da compra de gêneros alimentícios pelas escolas ou redes.

É essa lógica que o projeto em tela quer superar, uma vez que tratar igualmente os desiguais geralmente tem por resultado a manutenção ou o aumento da desigualdade. Assim, a proposição visa a estabelecer novos critérios para a definição do valor *per capita* do PNAE, de forma que nesse





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

processo sejam considerados indicadores de desenvolvimento socioeconômico local e de capacidade financeira das respectivas prefeituras e governos estaduais e distrital.

Essa medida tende a garantir maior eficácia e efetividade na aplicação dos recursos, permitindo assim o alcance dos objetivos do PNAE de cobrir as necessidades nutricionais dos alunos durante o período letivo. De fato, as regiões mais pobres do País enfrentam tanto a necessidade de combater a insegurança alimentar quanto uma maior carência de recursos para fazê-lo.

De forma geral, os participantes da audiência pública demonstraram concordância com a alteração da legislação da alimentação escolar, de forma a incluir na execução do PNAE critérios de equidade. Apesar dessa concordância, expressaram preocupações quanto à natureza dessas alterações e com a necessidade de garantir que não haverá retrocesso seja no direito à alimentação escolar, seja nos volumes de recursos hoje disponíveis para as redes de ensino.

Nesse sentido, diversas sugestões foram apresentadas para aperfeiçoar a proposição e nós nos comprometemos a apresentar este novo parecer, no qual procuramos incorporar, dentro do possível, as propostas feitas por meio do substitutivo que apresentaremos a seguir.

Considerando que o principal questionamento à proposição se refere à garantia de não retrocesso, proponho a criação de dois critérios para repasse dos recursos do PNAE para os entes federados, a partir de sugestão do Observatório da Alimentação Escolar e ancorada em recomendações do relatório da avaliação do PNAE elaborado em 2020 pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, do então Ministério da Economia.

O primeiro critério é exatamente a manutenção do atual modelo, fundado no princípio da universalidade. Por meio dele são repassados recursos com base no número de matrículas de cada rede de ensino, com valores *per capita* diferenciados por etapas, modalidades de ensino, redes escolares, jornadas, localização das escolas, bem como para escolas indígenas e quilombolas. Nosso substitutivo assegura que não haja redução





## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

nos volumes de recursos, nem nos valores *per capita* desse critério, com a implementação do segundo, que chamamos de critério da equidade.

O critério da equidade, que será implementado em até dois anos, visa a garantir uma distribuição que priorize os entes com indicadores mais baixos de nível sócio econômico dos educandos na respectiva rede de ensino e com menor capacidade financeira.

De forma a definir os parâmetros básicos para implementação do critério da equidade, nosso substitutivo traz uma série de inovações ao texto.

Em primeiro lugar, substituímos a expressão “desenvolvimento socioeconômico local” por “nível socioeconômico dos educandos”, conceito mais preciso, uma vez que estamos falando dos destinatários da política pública em questão. Assim, propomos que esse indicador considere o percentual de matrículas, na respectiva rede de educação básica, de alunos que sejam membros de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Dessa maneira, fica assegurado que a nova forma de distribuição terá como foco as populações mais vulneráveis em nosso país.

Da mesma forma, propomos que a capacidade financeira do ente federado seja aferida por indicador baseado no valor anual total por aluno (VAAT), mecanismo criado no âmbito da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Nossa opção por esses dois indicadores se deu tanto em razão de sua robustez, quanto devido ao fato de já serem utilizados em outras políticas públicas, com êxitos inegáveis. Assim, evita-se a adoção de novas formas de cálculo, facilitando o trabalho do FNDE na tarefa de regulamentar a implementação do critério da equidade proposto em nosso substitutivo.

Além dessas mudanças estruturais no texto, propomos alteração na ementa para adequá-la à nomenclatura utilizada no âmbito do PNAE, com





## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

o uso apenas da expressão “alimentação escolar” no lugar de “merenda escolar”.

Também alteramos o prazo para implementação da nova metodologia de cálculo do valor *per capita* para até dois anos após a publicação da lei, retirando o prazo fixo de 2025, que poderia vir a tornar-se exíguo a depender do tempo de tramitação da proposição no Congresso Nacional.

Tendo em vista as alterações realizadas, consideramos que o conteúdo da proposição guarda mais coerência com o art. 5º da Lei nº 11.947, de 2009, razão pela qual foi nesse dispositivo que abrigamos o novo texto, inclusive levando para ele matéria tratada no antigo parágrafo único do art. 6º, o que justificou a revogação desse último dispositivo.

Por fim, considerando que o PL dispõe sobre a estrutura do PNAE e não sobre reajustes dos valores, tema que julgamos mais adequado ser tratado em outra proposição pela controvérsia que pode suscitar, nos manifestamos pela rejeição da Emenda nº 1-CE.

### III – VOTO

Diante do exposto, opinamos favoravelmente pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.751, de 2023 e, quanto ao mérito, votamos pela rejeição da Emenda nº 1-CE e pela **aprovação** da proposição, nos termos do seguinte substitutivo:

### EMENDA -CE (SUBSTITUTIVO)

Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que trata da alimentação escolar na educação básica, para dispor sobre critérios de equidade na distribuição dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).







SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

**Art. 1º** O art. 5º da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 5º** .....

.....  
§ 6º Os recursos financeiros de que trata o *caput* deste artigo serão repassados com base nos seguintes critérios, calculados separadamente, na forma do regulamento:

I – da universalidade, que compreende todos os alunos matriculados nas redes públicas de educação básica, considerando-se valores *per capita* diferenciados por etapas, modalidades de ensino, redes escolares, jornadas, localização das escolas, bem como para escolas indígenas e quilombolas;

II – da equidade, que compreende a distribuição favorecida aos entes com indicadores mais baixos de nível sócio econômico dos educandos na respectiva rede de ensino e com menor capacidade financeira;

§ 7º Para efeito do disposto nesta Lei, compreende-se por:

I – nível socioeconômico dos educandos, o indicador que considere o percentual de matrículas, na respectiva rede educação básica, de alunos que sejam membros de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;

II – capacidade financeira do ente federado, o indicador baseado no valor anual total por aluno de cada ente federado, calculado nos termos do § 3º do art. 13 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

§ 8º O Conselho Deliberativo do FNDE expedirá normas relativas aos critérios de que tratam os §§ 6º e 7º, bem como à organização e funcionamento das unidades executoras e demais orientações e instruções necessárias à execução do PNAE.” (NR)

**Art. 2º** O critério da equidade referido no inciso II do § 6º do art. 5º da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, será implementado em até dois anos após a publicação desta Lei.

**Art. 3º** Fica assegurado para o critério da universalidade do atendimento a que se refere o inciso I do § 6º do art. 5º da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, pelo menos, o mesmo volume de recursos a que as







## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

redes de ensino fizeram jus no exercício anterior ao da implementação de que trata o art. 2º, bem como, no mínimo, os mesmos valores *per capita*.

**Art. 4º** Fica revogado o parágrafo único do art. 6º da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,                      de julho de 2023.

**Senador FLÁVIO ARNS, Presidente.**

**Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA, Relatora**

