SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 75, DE 2024

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei n° 414, de 2022, do Senador Jader Barbalho, que Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e dá outras providências.

PRESIDENTE: Senador Vanderlan Cardoso
RELATOR: Senadora Damares Alves

06 de agosto de 2024

Relatório de Registro de Presença

30ª, Ordinária

Comissão de Assuntos Econômicos

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
ALAN RICK	PRESENTE	1. SERGIO MORO	
PROFESSORA DORINHA SEABRA		2. ANDRÉ AMARAL	
RODRIGO CUNHA		3. DAVI ALCOLUMBRE	
EDUARDO BRAGA		4. JADER BARBALHO	
RENAN CALHEIROS		5. GIORDANO	
FERNANDO FARIAS	PRESENTE	6. FERNANDO DUEIRE	
ORIOVISTO GUIMARÃES		7. SORAYA THRONICKE	
CARLOS VIANA		8. WEVERTON	
CID GOMES		9. PLÍNIO VALÉRIO	
IZALCI LUCAS	PRESENTE	10. RANDOLFE RODRIGUES	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE	1. JORGE KAJURU	
IRAJÁ		2. MARGARETH BUZETTI	PRESENTE
OTTO ALENCAR		3. NELSINHO TRAD	
OMAR AZIZ		4. LUCAS BARRETO	
ANGELO CORONEL		5. ALESSANDRO VIEIRA	
ROGÉRIO CARVALHO		6. PAULO PAIM	PRESENTE
AUGUSTA BRITO		7. HUMBERTO COSTA	
TERESA LEITÃO		8. JAQUES WAGNER	PRESENTE
SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE	9. DANIELLA RIBEIRO	
ZENAIDE MAIA		10. FLÁVIO ARNS	PRESENTE

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
ROSANA MARTINELLI	PRESENTE	1. JAIME BAGATTOLI	PRESENTE
FLAVIO AZEVEDO	PRESENTE	2. FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE
WILDER MORAIS		3. MAGNO MALTA	
EDUARDO GOMES	PRESENTE	4. ROMÁRIO	

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
CIRO NOGUEIRA		1. ESPERIDIÃO AMIN	
TEREZA CRISTINA		2. LAÉRCIO OLIVEIRA	
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. DAMARES ALVES	PRESENTE

SF/24795.06211-94

SENADO FEDERAL

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 414, de 2022, do Senador Jader Barbalho, que altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para estabelecer reajustes anuais nos valores que são repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, bem como estabelecer reajuste do teto dos valores dos alimentos da agricultura familiar que são comercializados pelo respectivo programa.

Relatora: Senadora **DAMARES ALVES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei nº 414, de 2022, do Senador Jader Barbalho, que altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para estabelecer reajustes anuais dos valores que são repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, bem como estabelecer reajuste do teto dos

SF/24795.06211-94

valores dos alimentos da agricultura familiar que são comercializados pelo respectivo programa.

O Projeto de Lei nº 414, de 2022, busca alterar o parágrafo único do artigo 6º e acrescenta o § 3º ao artigo 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para assegurar o necessário reajuste dos valores repassados pela União aos estados, Distrito Federal e municípios no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Regulamentado em 2009 pela Lei 11.947, o PNAE transfere recursos para complementar o orçamento de estados e municípios para a compra de alimentos para alunos da educação básica de escolas públicas, instituições filantrópicas e comunitárias sem fins lucrativos. A mesma norma também determina que 30% dos repasses sejam usados para a aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar, com prioridade para assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas ou quilombolas.

O Programa tem sua origem no início da década de 40, quando o então Instituto de Nutrição defendia a proposta de o Governo Federal oferecer alimentação ao escolar. Entretanto, não foi possível concretizá-la, por indisponibilidade de recursos financeiros.

Na década de 50, foi elaborado um abrangente Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil. É nele que, pela primeira vez, se estrutura um programa de merenda escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade pública.

SF/24795.06211-94

Desse plano original, apenas o Programa de Alimentação Escolar sobreviveu, contando com o financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi), atualmente Unicef, que permitiu a distribuição do excedente de leite em pó destinado, inicialmente, à campanha de nutrição materno-infantil.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar foi criado com o nome de Campanha de Merenda Escolar (CME)[1], pelo Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955, e é uma das principais políticas do país para a garantia da segurança alimentar e nutricional da comunidade escolar.

Em 1956, com a edição Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956, ela passou a se denominar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), com a intenção de promover o atendimento em âmbito nacional.

No ano de 1965, o nome da CNME foi alterado para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) pelo Decreto n° 56.886/65 e surgiu um elenco de programas de ajuda americana, entre os quais destacavam-se o Alimentos para a Paz, financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid); o Programa de Alimentos para o Desenvolvimento, voltado ao atendimento das populações carentes e à alimentação de crianças em idade escolar; e o Programa Mundial

[1] https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/historico. Acesso em 12 jun. 2024.

SF/24795.06211-94

de Alimentos (PMA), da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU).

A partir de 1976, embora financiado pelo Ministério da Educação e gerenciado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, o programa era parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). Somente em 1979 passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais.

Desde sua criação até 1993, a execução do programa ocorreu de forma centralizada, ou seja, o órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional.

Em 1994, a descentralização dos recursos para execução do Programa foi instituída por meio da Lei nº 8.913, de 12/7/94, mediante celebração de convênios com os municípios e com o envolvimento das Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, às quais delegou-se competência para atendimento aos alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras que não haviam aderido à descentralização.

SF/24795.06211-94

Nesse período, o número de municípios que aderiram à descentralização evoluiu de 1.532, em 1994, para 4.314, em 1998, representando mais de 70% dos municípios brasileiros.

A consolidação da descentralização, já sob o gerenciamento do FNDE, se deu com a Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/98, que determinava que, além do repasse direto a todos os municípios e Secretarias de Educação, a transferência passasse a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo. Nessa época, o valor diário *per capita* era de R$ 0,13, ou USS 0,13 (o câmbio real/dólar nesse período era de 1/1).

A Medida Provisória nº 2.178, de 28/6/2001 (uma das reedições da MP nº 1.784/98), propiciou grandes avanços ao PNAE. Dentre eles, destacam-se a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal deveriam ser aplicados exclusivamente em produtos básicos e o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local.

Em 2009, a sanção da Lei nº 11.947, de 16 de junho, trouxe novos avanços para o PNAE, como a extensão do Programa para toda a rede pública de educação básica, inclusive aos alunos participantes do Programa Mais Educação, e de jovens e adultos, e a garantia de que, no mínimo, 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar. Outra

SF/24795.06211-94

mudança importante foi a inclusão do atendimento, em 2013, para os alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado – AEE, para os da Educação de Jovens e Adultos semipresencial e para aqueles matriculados em escolas de tempo integral.

Em 8 de maio de 2020, foi publicada a Resolução FNDE nº 6, fruto de um processo de construção coletiva, participativa e intersetorial, que apresentou alterações significativas nos aspectos nutricionais, pois incorporou as recomendações propostas por Grupos de Trabalho, baseadas nas evidências científicas disponíveis sobre os impactos do processamento de alimentos na saúde da população, os marcos legais existentes, os dados sobre a aquisição de alimentos e refeições fornecidas aos escolares no âmbito do PNAE (informados no Sistema de Gestão de Prestação de Contas Online do FNDE – SiGPC), a viabilidade de execução e desenvolvimento local, o custo das refeições e a importância do efetivo controle social sobre o cumprimento dos parâmetros nutricionais.

Em sua justificação, o autor, Senador Jader Barbalho, bem afirmou que, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Índice de Preços ao Consumidor (IPCA), utilizado para medir a inflação no país, em 2021 fechou em 10,06% no acumulado de 12 meses. Nos últimos três anos[2], o valor do IPCA foi de 5,79% em 2022, 4,62% em 2023 e em 2024, até o momento, está acumulado em 2,27%.

[2] https://investidor10.com.br/indices/ipca/. Acesso em 12 jun. 2024.

SF/24795.06211-94

SENADO FEDERAL

É bem verdade que por meio da Resolução CD/FNDE nº 2/2023, de 10 de março de 2023, os valores *per capita* do PNAE foram aumentados, vejamos:

> **Art. 1º** A Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:
> "**Art. 47**.....
> II - .....
> a) R$ 0,41 (quarenta e um centavos) para os estudantes matriculados na Educação de Jovens e Adultos - EJA;
> b) R$ 0,50 (cinquenta centavos) para os estudantes matriculados no Ensino Fundamental e no Ensino Médio;
> c) R$ 0,72 (setenta e dois centavos) para estudantes matriculados na préescola, exceto para aqueles matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;
> d) R$ 0,86 (oitenta e seis centavos) para os estudantes matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;
> e) R$ 1,37 (um real e trinta e sete centavos) para os estudantes matriculados em escolas de tempo integral com permanência mínima de 7h na escola ou em atividades escolares, de acordo com o Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep; e
> f) R$ 1,37 (um real e trinta e sete centavos) para os estudantes matriculados em creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos.
> IV - para os estudantes contemplados no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, haverá complementação financeira de forma a totalizar o valor *per capita* de R$ 2,56 (dois reais e cinquenta e seis centavos);
> V - para os estudantes que frequentam, no contraturno, o Atendimento Educacional Especializado - AEE, o valor *per capita* será de R$ 0,68 (sessenta e oito centavos);" (NR)

Entretanto, nem a Lei que rege a matéria, tampouco as resoluções a ela subordinadas, trazem qualquer previsão para que

SF/24795.06211-94

os valores fixados sejam reajustados pelos índices inflacionários, o que se mostra incoerente com o espírito da própria Lei e do Programa, que é o de garantir alimentação saudável, adequada e universal no atendimento dos alunos destinatários da política pública.

A presente proposição foi despachada à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e posteriormente seguirá à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e à Comissão de Educação (CE), em decisão terminativa, nos termos do art. 91, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal.

A matéria recebeu 3 (três) emendas da lavra do Senador Mecias de Jesus.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAE opinar sobre proposições que abranjam assuntos de aspecto econômico e financeiro. Portanto, atende aos critérios de regimentalidade a análise do PL nº 414, de 2022, por este Colegiado.

Sob o prisma da constitucionalidade, o PL precisa ser analisado a partir de dois parâmetros. O primeiro, diz respeito ao atendimento do art. 208, da Constituição Federal, no sentido de garantir o acesso à educação a todos os estudantes brasileiros, principalmente por utilizar a alimentação escolar como um meio de facilitar a permanência dos alunos na escola.

O segundo parâmetro está ligado à previsão contida no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da

SF/24795.06211-94

Constituição Federal, a qual determina que as proposições legislativas que criem ou alterem despesas obrigatórias devem ser acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Na estimativa do impacto que a proposta em exame teria sobre as despesas da União, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF, do Senado Federal, por meio da Nota Técnica de Impacto Orçamentário e Financeiro nº 63/2024, adota a premissa simplificadora de que a nova sistemática será aplicada a partir do orçamento de 2025. Para o cálculo, parte-se do montante previsto no presente orçamento (R$ 5,5 bilhões) e utilizam-se as previsões do INPC apresentadas no Boletim Macrofiscal, de maio de 2024, da Secretaria de Política Econômica - SPE[3], para 2024 e 2025, e do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2025 (Anexo IV)[4], para 2026: 3,5% para 2024; 3,1% para 2025; e 3,0% para 2026.

Assim, nesses termos, o impacto orçamentário-financeiro estimado seria de:

- R$ 192,5 milhões = 3,5% (INPC de 2024) x R$ 5.500 milhões (LOA 2024), em 2025;
- R$ 176,5 milhões = 3,1% (INPC de 2025) x R$ 5.692,5 milhões (LOA 2025), em 2026; e
- R$ 176,1 milhões = 3% (INPC de 2026) x R$ 5.869 bilhões (LOA 2026) em 2027.

A proposição é dotada de juricidade, ao inovar o ordenamento jurídico e cumprir os requisitos de abstratividade, coercibilidade, generalidade e imperatividade. Também atende às

[3] Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/conjuntura-economica/boletim-macrofiscal/2024/boletim_macrofiscal_maio.pdf.
[4] Disponível em: Mensagem nº (camara.leg.br).

SF/24795.06211-94

SENADO FEDERAL

disposições da Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, de modo que não necessita de ajuste quanto à técnica legislativa.

Quanto ao mérito, a proposição é fundamental para preservar o atendimento universal dos estudantes destinatários do Programa Nacional de Alimentação Escolar, eis que o reajuste pelo IPCA visa à preservação do poder de compra dos valores repassados pela União aos estados, Distrito Federal e municípios.

Nesse sentido, a proposição está alinhada ao que fora idealizado na década de 1940 e recebeu inovações capazes de permitir a evolução que temos hoje, cujo principal aspecto é o da garantia de segurança alimentar a todos os estudantes destinatários da política pública.

Com efeito, não há como garantir uma alimentação saudável e universal aos estudantes sem a preservação do poder de compra dos valores *per capita* repassados pela União aos estados, Distrito Federal e municípios, sendo a presente proposição fundamental para que as diretrizes estabelecedoras da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 sejam preservadas.

Assim, nos parece que a medida em apreço é primordial para o atendimento dos objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Sobre as três emendas apresentadas à matéria pelo Senador Mecias de Jesus, avaliamos que todas são meritórias e

SF/24795.06211-94

devem ser acolhidas. A Emenda nº 1-CAE acrescenta artigo ao PL nº 414/2022 para definir que “além dos reajustes referidos nos arts. 6º e 14, o FNDE considerará índices regionais de custo de vida para ajustar os valores repassados, assegurando que os recursos atendam às necessidades específicas de cada região”.

A Emenda nº 2-CAE renumera de § 3º para § 4º a mudança proposta pelo PL nº 414/2022 ao art. 14 da Lei nº 11.947, de 2009, de modo que permaneça vigente o teor do atual § 3º do art. 14 da Lei nº 11.947, de 2009. A Emenda nº 3-CAE acrescenta artigo ao PL 414/2022, para estabelecer que “o FNDE implementará programas educativos nas escolas para promover a conscientização sobre a importância da alimentação saudável e o impacto positivo da agricultura familiar, a exemplo de oficinas de culinária, palestras com nutricionistas e agricultores e visitas a propriedades agrícolas familiares”.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 414, de 2022, com as Emendas nº 1-CAE, nº 2-CAE e nº 3-CAE.

Sala da Comissão,

, Presidente

SENADO FEDERAL

SF/24795.06211-94

, Relatora

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 414/2022)

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAE, FAVORÁVEL AO PROJETO COM AS EMENDAS NºS 1 A 3-CAE.

06 de agosto de 2024

Senador Vanderlan Cardoso

Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos