



## PARECER DE PLENÁRIO AO PROJETO DE LEI N. 3.292/2020

**Autor: Deputado VITOR HUGO - PSL/GO**

**Relator: Deputado CARLOS JORDY - PSL/RJ**

### I - RELATÓRIO.

O Projeto de Lei n. 3.292/2020 foi apresentado pelo Senhor Deputado Vitor Hugo no dia 15 de junho de 2020. Em 4 de dezembro recebeu despacho inicial da Presidência da Casa, determinando a apensação da proposição ao Projeto de Lei n. 4.860/2019, integrante do bloco encabeçado pelo Projeto de Lei n. 4.195/2012, que reúne outras quinze proposições apensadas.

Em 18 de março deste ano, o Plenário da Casa aprovou o Requerimento n. 245/2021, alterando-se o regime de tramitação do Projeto de Lei n. 3.292/2020 para o regime de urgência do art. 155 do Regimento Interno, afetando, consequentemente, a tramitação de todo o bloco ao qual até então pertencia.

Cinco dias após, no dia 23 de março, a Presidência da Casa proferiu despacho no Requerimento n. 548/2021, deferindo a desapensação do Projeto de Lei n. 3.292/2020 do bloco encabeçado pelo Projeto de Lei n. 4.195/2012, data a partir da qual passou a tramitar de forma autônoma e independente.

Na oportunidade, foi distribuído à Comissão de Educação; à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; à Comissão de Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do RICD); e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD).

O Projeto de Lei n. 3.292/2020 promove poucas, mas extremamente relevantes modificações no texto da Lei n. 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.

Assim, visa a alterar o inciso I do art. 2º e o *caput* do art. 12 da Lei n. 11.947/2009, que cuidam de aspectos principiológicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, para estabelecer como princípio da elaboração do





cardápio da merenda escolar uma visão de abertura para a incorporação de novas experiências gustativas e diversidade de alimentos, respeitadas as necessidades alimentares e nutricionais das crianças, segundo a faixa etária; a qualidade do cardápio estabelecido pelo nutricionista responsável; as características regionais em que situada a escola e a sazonalidade da produção local e regional.

A proposição realiza também importante ajuste na redação do inciso V do art. 2º da Lei n. 11.947/2009, que trata do estímulo ao desenvolvimento sustentável e à produção local de alimentos como diretriz do Programa.

Da forma como atualmente em vigor, esse dispositivo conduz a uma interpretação incompatível com o texto constitucional, pois, no que toca à ordem de preferências para o fornecimento de alimentos no âmbito do PNAE, fixa uma aparente superioridade hierárquica dos interesses das comunidades indígenas e de remanescentes de quilombos em detrimento dos interesses de proteção que devem igualmente ser dispensados à agricultura familiar e ao empreendedor familiar rural.

Com o ajuste, essas quatro categorias de produtores de alimentos passam a receber tratamento isonômico dentro do escopo da Lei, que é o de lhes conferir primazia no fornecimento da alimentação escolar.

Como principal alteração legislativa, o Projeto de Lei n. 3.292/2020 propõe a inserção do art. 14-A na Lei n. 11.947/2009, tendo por objetivo direcionar 40% do total dos desembolsos realizados na aquisição de leite, para a aquisição do produto na sua forma fluida, junto a laticínios locais devidamente registrados no Serviço de Inspeção Federal, Estadual ou Municipal, a depender do caso.

Atendidas as exigências de controle de qualidade e de preço, a aquisição do leite fluido prescindirá de procedimento licitatório prévio, tratando-se de nova hipótese de dispensa de licitação.

Não sendo possível a compra do leite em sua forma fluida, o mesmo percentual de 40% deverá ser canalizado para a compra do produto em pó fornecido por produtor nacional, vedada a aquisição de fabricante cuja atividade seja limitada à embalagem do leite em pó, para posterior comercialização.

Concorrendo qualquer das hipóteses de impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; de inviabilidade de fornecimento regular e





constante da mercadoria; de condições higiênico-sanitárias inadequadas; ou de inexistência de laticínio nas proximidades da região, fica dispensada a observância do gasto mínimo de 40% com leite em sua forma fluida.

Por fim, o Projeto de Lei n. 3.292/2020 altera o art. 18 da Lei n. 11.947/2009, a fim de condicionar o recebimento de recursos do PNAE à efetiva criação e funcionamento de Conselho de Alimentação Escolar - CAE por estados, Distrito Federal e municípios.

**É o relatório.**

## **II. VOTO.**

### **II.1. Preliminares: aspectos constitucionais e financeiro-orçamentários públicos.**

O Projeto de Lei n. 3.292/2020 está dentro do rol de competências legislativas constitucionais da União, trazendo conteúdo aberto à iniciativa parlamentar e compatível com o catálogo constitucional de direitos fundamentais. Da mesma forma, o texto vem escrito de forma clara e objetiva, respeitando as disposições da Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998.

A proposição não implica renúncia de receita nem induz aumento de despesa pública, porquanto limitada ao estabelecimento de critérios administrativos de alocação de dotações orçamentárias já consignadas em lei e vocacionadas ao atendimento das mesmas finalidades.

### **II.2. Mérito.**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar constitui política pública de Estado, que tem por missão assegurar o fornecimento de adequada alimentação e a promoção de ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública, abrangendo a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e a educação de jovens e adultos matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias conveniadas com o



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218186636600>





O Programa decorre de mandamento constitucional contido no art. 208, inciso VII, da Carta Magna, que impõe ao Estado brasileiro o dever de garantir atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde.

O PNAE destina recursos aos 26 estados da Federação, ao Distrito Federal e aos 5.570 municípios brasileiros, em caráter complementar aos recursos destinados pelos orçamentos próprios dos respectivos entes.

O Programa atende a mais de 150 mil escolas, beneficiando mais de 40 milhões de alunos e fornecendo uma média diária de 50 milhões de refeições. Dados de 2020 indicam que naquele exercício financeiro mais de 4 bilhões de reais foram destinados à alimentação escolar por intermédio do PNAE.

Assim, justamente por ostentar a qualidade de política pública do Estado brasileiro, que atravessa governos, deve o PNAE ser pensado de forma transversal, de modo a contemplar, na execução do Programa, a satisfação do interesse público em sua máxima escala, sempre de acordo com as premissas e objetivos primeiros que deve perseguir.

É nessa linha de pensamento que está inserido, por exemplo, o art. 14 da Lei n. 11.947/2009, que reserva 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, para serem utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Como visto, mostra-se absolutamente legítimo do ponto de vista constitucional conceber o PNAE como instrumento de concretização do princípio da igualdade material entre os cidadãos, que autoriza o tratamento legal diferenciado em benefício de certas categorias de pessoas que, no plano da realidade, encontram-se em posição de maior vulnerabilidade social e econômica.

Penso que não poderia deixar de ser diferente, haja vista que constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a elaboração de políticas públicas que visem à eliminação da pobreza e da marginalização e à redução das





desigualdades sociais e regionais, conforme comando previsto no inciso IV do art. 3º da Constituição Federal de 1988.

Nesse aspecto, ao se percorrer o texto constitucional do início ao fim, é possível perceber que há, desde o plano constitucional, a elaboração de um conjunto normativo que tem por meta conferir especial tratamento jurídico e sócio-econômico ao pequeno produtor rural, que explora, em regime de economia familiar, pequenas extensões de terra que na maior parte das vezes se confundem com suas próprias moradias.

Do arcabouço constitucional, podemos citar o art. 5º, inciso XXVI, que trata da impenhorabilidade da pequena propriedade rural; o art. 153, § 4º, inciso II, que dispõe sobre a não incidência do ITR sobre a pequena gleba rural, quando explorada por proprietário que não tenha outro imóvel; o art. 185, I, que trata da impossibilidade de desapropriação da pequena propriedade rural para fins de reforma agrária; o art. 191, que fixa regras facilitadoras de usucapião da pequena propriedade rural tornada produtiva por pessoa que nela resida; os arts. 195, § 8º, e 201, § 7º, inciso II, que conferem, respectivamente, tratamento tributário e previdenciário mais favorecido ao pequeno produtor rural que exerça sua atividade em regime de economia familiar; e o art. 42 do ADCT, que reserva 50% dos recursos da política nacional de irrigação a agricultores familiares.

Nos termos da Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006, que define as diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar, podem ser enquadrados nas categorias de agricultor familiar e de empreendedor familiar rural, para os fins que disciplina, tanto pequenos produtores rurais, como povos indígenas e comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores.

Segundo dados do Censo Agropecuário de 2017, de um universo de 5 milhões de propriedades pesquisadas, 77% dos estabelecimentos agrícolas do país foram classificados como da agricultura familiar, correspondendo a 80,9 milhões de hectares, o que representa 23% da área total dos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Estima-se que a agricultura familiar garante o emprego mais de 10 milhões de pessoas, o que representa 67% do total de pessoas

empregadas na agropecuária.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218186636600>





Com essas premissas em mente, não vejo, juntamente com o autor do Projeto de Lei n. 3.292/2020, fundamento constitucional que justifique, dentro da macrocategoria “Agricultor Familiar”, um tratamento menos favorável ao pequeno produtor rural quando comparado a comunidades indígenas e de remanescentes de quilombos.

Obviamente, não se está aqui a minimizar a importância da tutela específica a esses povos e comunidades tradicionais. O que se afirma é que não se vislumbra autorização constitucional para a diminuição do nível de proteção do pequeno produtor rural dentro do Programa Nacional de Alimentação Escolar, devendo a legislação refletir o *status* constitucional de destaque que aproveita a esses agentes econômicos, igualmente importantes para o desenvolvimento sustentável e a preservação dos recursos naturais do país.

Olhando-se especificamente para o pequeno produtor de leite, deparamo-nos com uma realidade de desolação e desamparo, a constituir fundamento bastante para avançarmos com essa legislação que estende as mãos a esses brasileiros e brasileiras.

Os custos de produção do leite são muito elevados e cada vez maiores, composto por ração concentrada à base de milho e soja; gastos com veterinário; medicamentos; ácidos e desinfetantes para manutenção da limpeza dos animais, do ambiente e dos galões de armazenamento do líquido; energia elétrica; equipamentos de mecanização da ordenha; além da constante exposição a eventos climáticos extremos de períodos de secas, como o que ocorreu na região do norte do Estado de São Paulo e sul de Minas Gerais no último verão.

Afora isso, a forma como a cadeia de produção do setor está organizada em muitas regiões do país impede que o pequeno produtor de leite repasse os crescentes custos do empreendimento para o preço de sua mercadoria, abrindo campo largo para o abandono da produção e a migração paulatina para a atividade de corte ou de arrendamento de terras para a plantação de cana de açúcar, por exemplo.

Para o pequeno produtor de leite é imprescindível o encurtamento da cadeia produtiva, para que o produto percorra um caminho menor entre a produção

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218186636600>







produção mais haverá absorção de recursos em cada etapa como forma de remuneração dos serviços de intermediação, o que implica a perda de rentabilidade do produtor, que vê seus custos subirem de um lado e o seus rendimentos caírem do outro, sem que tenham a capacidade de minimamente repassar o aumento de despesas para as etapas seguintes, fazendo com que o ônus do aumento do preço dos insumos recaia apenas nos ombros do pequeno produtor, que se torna refém desse ciclo econômico-depressivo.

Assim, é absolutamente razoável que a demanda por leite gerada pelo PNAE seja em parte absorvida pelos laticínios locais, assegurando-se a um só tempo a satisfação das necessidades alimentares e nutritivas dos alunos e a proteção estatal do pequeno produtor de leite.

Na mesma vertente, o fomento à atividade do pequeno produtor de leite oferecido pela segurança do escoamento da sua produção a preços mais justos acabará por gerar novos ciclos virtuosos no setor, como a busca por profissionalização, capacitação e uso de novos métodos e tecnologias.

Destarte, assentada a premissa de que o pequeno produtor de leite alberga dignidade constitucional suficiente para ser destinatário de atenção especial dentro do PNAE, porquanto há, nesta seara, verdadeira convergência de objetivos e de interesses, cumpre verificar se o tratamento proposto pelo Deputado Vitor Hugo se amolda às demais disposições da Lei n. 11.947/2009, notadamente quanto à sistemática de respeito à autonomia dos nutricionistas e às peculiaridades da produção e dos hábitos alimentares locais e regionais.

De forma bastante direta, a reserva de 40% dos recursos destinados à compra do leite para a aquisição do produto em sua forma fluida, *in natura*, não desrespeita nenhum dos princípios estabelecidas na legislação, na medida em que não impõe obrigação para a compra de leite para as escolas, mas unicamente que, das compras públicas deste produto realizadas na esfera do PNAE, deve-se reservar percentual para que a aquisição se dê na sua forma líquida original e diretamente de laticínios locais, respeitadas as demais regras atinentes à vigilância sanitária e à capacidade de fornecimento seguro e constante.

Por conseguinte, a proposição preserva integralmente a prerrogativa dos nutricionistas de elaborar, com autonomia e segundo os critérios legais e



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218186636600>





regulamentares, o cardápio da merenda escolar. Somente após feita a escolha do leite para compor a alimentação dos alunos é que se passa a ter de respeitar os percentuais aqui referidos.

Da mesma forma, a proposição traz válvulas de escape que obstem a necessidade de compra do leite na forma fluida, nas hipóteses em que isso não for possível, seja pela inexistência de laticínio local, seja por questões de ordem sanitária ou fiscal.

Por derradeiro, é igualmente meritória a imposição de instalação de Conselhos de Alimentação Escolar, órgãos permanentes de fiscalização, para que os entes subnacionais possam receber recursos do Programa, tendo em vista que referidos conselhos servem como valioso instrumento de *accountability* dos gestores locais.

Para que a vigência imediata dessa regra não venha em prejuízo do fornecimento da alimentação aos alunos, corretamente a proposição prevê período de *vacatio legis* de noventa dias, para que os entes políticos da Federação possam se adequar à nova disposição legal.

Preservo, portanto, toda a essência do Projeto de Lei n. 3.292/2020, de modo que o Substitutivo por mim apresentado tem exclusivamente o fim de promover ajustes normativos pontuais, como a necessidade de se fazer refletir a nova redação do inciso V do art. 2º também no *caput* do art. 14, além de incorporar sugestões de redação que colho da Emenda de Plenário n. 1, de autoria da Deputada Aline Sleutjes.

Antes de concluir, gostaria de deixar o registro de que políticas públicas que mudam os rumos da história do país por vezes dependem apenas da tomada de decisões políticas simples. É nesse espírito que vejo o Projeto de Lei n. 3.292/2020, uma decisão política simples e objetiva capaz de produzir um jogo de ganha-ganha, em que ninguém perde e todos saem melhor do que entraram, bastando para isso um olhar político estratégico mais acurado sobre a alocação inteligente de recursos públicos que melhor atenda aos interesses da população.







### III. PARECER.

Ante o exposto, concluo:

- a) Pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, pela aprovação do Projeto de Lei n. 3.292/2020, na forma do Substitutivo;
- b) Pela Comissão de Educação, pela aprovação do Projeto de Lei n. 3.292/2020, na forma do Substitutivo da CAPADR;
- c) Pela Comissão de Finanças e Tributação, pela adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei n. 3.292/2020 e do Substitutivo da CAPADR, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei n. 3.292/2020, na forma do Substitutivo da CAPADR;
- d) Pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n. 3.292/2020 e do substitutivo da CAPADR.

Sala das Sessões, 3 de maio de 2021.

Deputado **CARLOS JORDY**

Relator de Plenário

PSL/RJ





**SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA,  
ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL  
AO PROJETO DE LEI N. 3.292/2020.**

Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para estabelecer percentual mínimo para a aquisição de leite sob a forma fluida com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na forma que discrimina e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Os incisos I e V do artigo 2º da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º .....

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições, os hábitos alimentares saudáveis e nutritivos, cuja elaboração contemple uma maior diversidade de alimentos, 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;

.....

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar, pelos empreendedores familiares rurais e pelas comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

.....(NR).”

Art. 2º. O *caput* artigo 12 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009,

passa a vigorar com a seguinte redação:



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218186636600>





“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 tradição, sem excluir a possibilidade de se introduzirem, paulatina e respeitosamente, experiências gustativas que aumentem a qualidade do cardápio, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agropecuária da região, na alimentação saudável e adequada.

.....(NR).”

Art. 3º. O *caput* do artigo 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, de assentamentos da reforma agrária, de comunidades tradicionais indígenas e de comunidades quilombolas.

.....(NR)”

Art. 4º. A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, passará a vigorar acrescida do seguinte artigo 14-A:

“Art.14-A. No mínimo 40% (quarenta por cento) dos recursos repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, e utilizados para a aquisição de leite, devem se referir à forma fluida do produto adquirida junto a laticínios locais devidamente registrados no Serviço de Inspeção Federal, Estadual ou Municipal, a depender do caso.

§ 1º A aquisição de que trata o caput deste artigo poderá ser realizada dispensando-se procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e sejam atendidas as exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas atinentes ao produto.





§ 2º Na impossibilidade de aquisição do leite na forma fluida e em laticínio local ou de município adjacente, o referido produto poderá ser adquirido no formato em pó, desde que seja produzido no Brasil com matéria-prima nacional, sendo proibida a aquisição em estabelecimentos responsáveis apenas pela manipulação e embalagem do produto final.

§ 3º A observância do percentual previsto no caput deste artigo será disciplinada pelo Poder Público e poderá ser dispensada quando presente uma das seguintes circunstâncias:

- I - impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;
- II - inviabilidade de fornecimento regular e constante;
- III - condições higiênico-sanitárias inadequadas; ou
- IV - inexistência de laticínio nas proximidades da região em que se dará a alimentação escolar ou estabelecimentos nacionais produtores diretos do leite em pó, na forma do regulamento.

.....(NR)”

Art. 5º. O Art. 18 da Lei n º 11.947, de 16 de junho de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 18. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a fim de estarem habilitados a receber os recursos, instituirão, obrigatoriamente, 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:

.....(NR). ”

Art. 6º Esta Lei entra em vigor 90 (noventa dias) após a sua publicação.

Sala das Sessões, 3 de maio de 2021.

Deputado **CARLOS JORDY**

Relator de Plenário



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy PSL/RJ  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218186636600>

