

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 7.745, DE 2017.

Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, quanto à aquisição local de produtos panificáveis no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Autor: Deputado DANILO CABRAL

Relatora: Deputada LAURA CARNEIRO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.745, de 2017, de autoria do ilustre Deputado Danilo Cabral, pretende “[a]ltera[r] a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, quanto à aquisição local de produtos panificáveis no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar”.

Consta da Justificação:

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), regido pela Lei nº 11.947/2009, consolida importante política pública, voltada à alimentação do estudante na escola pública, com amplo impacto sobre seu desempenho escolar. Em sua origem, o PNAE visava à redução da desnutrição no País, mas, desde 2004, configura-se como garantia a direito humano fundamental. A partir de então, tem como objetivo satisfazer às necessidades nutricionais dos estudantes, durante sua permanência na escola, contribuindo para o seu crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar, bem como a formação de hábitos alimentares saudáveis.

(...)

A alteração ora proposta visa direcionar a aquisição específica de produtos panificáveis, componente obrigatório dos cardápios da alimentação escolar, pela presença de ferro e ácido fólico na farinha de trigo, muito importante para as crianças e adolescentes na idade escolar, para micro e pequenas indústrias de panificação que desenvolvem suas atividades na localidade da escola. Com isso, busca-se incentivar esse importante ramo empresarial, capilarizado por todo território nacional, que alcança e atende, sem distinção,



todos os brasileiros, bem como garantir a proposta de produtos frescos e saudáveis no cotidiano da merenda escolar. Essa experiência vem sendo desenvolvida com sucesso no Estado de Pernambuco. As indústrias de panificação e confeitaria brasileiras representam um importante setor empresarial, com mais de 63 mil empresas que representou, segundo a Associação Brasileira da Indústria de Panificação e Confeitaria – ABIP, um faturamento estimado de R\$ 84,7 bilhões no ano de 2015. No presente momento, contudo, ainda segundo dados da ABIP, o setor passa por momento difícil, dada a redução do fluxo de clientes e efeitos da inflação.

A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, na forma do art. 24, II, do Regimento Interno desta Câmara, e tramita pelo regime ordinário, a teor do art. 151, III, do mesmo diploma.

Foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços e de Educação, para análise de mérito, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, conforme art. 54, I, do RICD.

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) emitiu parecer pela aprovação, na forma do Substitutivo que apresentou.

No Substitutivo apresentado, estabelece-se um percentual adicional de, no mínimo, 5% para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente desse segmento econômico, o que ensejou o desmembramento de parte do *caput* do art. 14 da Lei nº 11.947, de 2009, em dois novos incisos:

- (i) o primeiro, dispondo que, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou das suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas;
- (ii) o segundo, consignando que, no mínimo 5% (cinco por cento) deverão ser utilizados na aquisição de produtos



panificáveis diretamente de empreendedor de micro e pequenas indústrias de panificação local ou de suas organizações.

Ademais, foi suprimido o § 3º do PL principal, uma vez que *“suas disposições foram contempladas no caput do referido artigo, tornando o parágrafo inócuo”*.

Já a Comissão de Educação (CE) votou pela aprovação do projeto de lei nº 7.745, de 2017, e do Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviço, com Subemenda.

Na Subemenda, agregam-se os dois percentuais em um único, de 35% (trinta e cinco por cento), na medida em que, segundo o parecer, *“não enrijece a alocação de recursos do Programa e afasta o risco de que, por sucessivas alterações específicas, a legislação venha a determinar integralmente a forma de aplicação dos recursos em gêneros alimentícios, contrariando o espírito descentralizador da lei que regula o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.”*.

O PL foi encaminhado a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, cujo parecer será terminativo quanto à constitucionalidade e juridicidade.

Na legislatura anterior, o Dep. Julio Delgado oferecer minuta de parecer, não apreciado.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

De início, pontuo que incumbe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em cumprimento ao art. 32, IV, a, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, manifestar-se acerca da



constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das proposições em exame.

Passo, na sequência, à análise de cada um desses aspectos.

Quanto à constitucionalidade formal, a análise da proposição perpassa pela verificação de 3 (três) vieses centrais: (i) saber se a matéria está inserida no rol de competência legislativa da União, privativa ou concorrente, (ii) analisar a legitimidade da iniciativa parlamentar para apresentação do projeto de lei; e, por fim, (iii) examinar a adequação da espécie normativa utilizada.

Quanto ao primeiro deles, o projeto de lei objetiva que os recursos da merenda escolar também sejam também alocados para a compra de produtos panificáveis fabricados por micro e pequenas indústrias, conteúdo inserido no rol de competências legislativas concorrentes da União para veicular normas gerais sobre educação, *ex vi* do art. 24, IV, da Constituição da República.

Além disso, a temática não se situa entre as iniciativas reservadas aos demais Poderes, circunstância que habilita sua apresentação por parlamentar (CRFB/88, art. 48, *caput*, e art. 61, *caput*).

Por fim, a Constituição de 1988 não gravou a matéria *sub examine* com cláusula de reserva de lei complementar, de modo que sua formalização como legislação ordinária não desafia qualquer preceito constitucional.

Apreciada sob ângulo material, inexistem parâmetros constitucionais, específicos e imediatos, aptos a invalidar a atividade legiferante para disciplinar a temática. Situa-se, assim, dentro do amplo espaço de conformação legislativa constitucionalmente confiado ao Parlamento brasileiro.

Portanto, aludida proposição revela-se compatível formal e materialmente com a Constituição de 1988.

No tocante à juridicidade, há breves considerações. O § 3º do art. 14 da Lei nº 11.947/09, proposto pelo PL principal nos parece injurídico,



uma vez que não inova no ordenamento jurídico. É mera reprodução do que dispõe o caput.

Quanto aos demais assuntos veiculados no PL principal, no Substitutivo apresentado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços e na Subemenda da Comissão de Educação, entendemos que o meio escolhido pelo projeto de lei se afigura adequado para atingir o objetivo pretendido, além de as normas nele constantes ostentarem os atributos de generalidade, de abstração e de autonomia e inovarem no ordenamento jurídico. São, portanto, jurídicos.

Por fim, e no que pertine à boa técnica legislativa, há pequenos ajustes a serem feitos.

A primeira coisa a ser levada em consideração é que em 23 de agosto de 2023, foi publicada e entrou em vigor a Lei nº 14.660, que alterou o art. 14 da Lei nº 11.947, de 2009, para incluir os grupos formais e informais de mulheres entre os fornecedores prioritários de quem devem ser adquiridos os gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações.

Dessa forma, todas as proposições necessitam de emenda/subemenda para atingir seu objetivo inicial sem desfazer a novel legislação.

Ademais, no PL nº 7.745, de 2017, o art. 1º não indica o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, nos termos do art. 7º da LC nº 95/1998. Em vista disso, procedemos à renumeração das demais disposições, já no corpo do Substitutivo apresentado. Ademais, é preciso incluir a sigla “NR”, ao final da alteração levada a efeito.

Por fim, não apresentam outros vícios de técnica legislativa o Substitutivo apresentado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS), bem como a Subemenda da Comissão de Educação àquele Substitutivo.

Posto isso, ressaltando a atuação do Sindicato da Indústria de Panificação e Confeitaria do Estado de Pernambuco na construção do projeto,



e o apoio e o empenho do Deputado Pedro Campos, filho do saudoso amigo, o ex-Deputado Eduardo Campos, para sua aprovação, votamos:

- pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 7.745, de 2017, na forma do Substitutivo ora apresentado;

- pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, com emenda**, do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) ao PL nº 7.745, de 2017;

- pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** da Subemenda da Comissão de Educação (CE) ao Substitutivo apresentado pela CDEICS, na forma da Subemenda substitutiva ora apresentada.

Sala da Comissão, em 07 de dezembro de 2023.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2023-16445



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 7.745, DE 2017.

Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, quanto à aquisição local de produtos panificáveis no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

O Congresso Nacional decreta:

"Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, quanto à aquisição local de produtos panificáveis no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Art. 2º A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art.14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo trinta por cento deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, do empreendedor familiar rural, do empreendedor das micro e pequenas indústrias de panificação local ou das suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres.

.....(NR)”

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Sala da Comissão, em 07 de dezembro de 2023.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS AO
PROJETO DE LEI Nº 7.745, DE 2017.**

Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, quanto à aquisição local de produtos panificáveis no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

EMENDA N. 1

Dê-se ao inciso I do art. 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, na forma do art. 2º do Substitutivo, a seguinte redação:

"Art. 14.

I - no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou das suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres; e

.....(NR)"

Sala da Comissão, em 07 de dezembro de 2023.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS AO
PROJETO DE LEI Nº 7.745, DE 2017.**

Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, quanto à aquisição local de produtos panificáveis no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

**SUBSMENDA SUBSTITUTIVA DA SUBEMENDA DA
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO**

Dê-se ao art. 2º do Substitutivo a seguinte redação:

“Art. 2º O art. 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, passa a vigorar com a seguinte alteração:

‘Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 35% (trinta e cinco por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, do empreendedor familiar rural, do empreendedor das micro e pequenas indústrias de panificação local ou das suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres’.

..... (NR)”.

Sala da Comissão, em 07 de dezembro de 2023.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

