



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA



Comissão de Justiça, Legislação e Redação

PARECER N°

248

/2025

Substitutivo nº 1 ao Projeto de Decreto Legislativo nº 10/2025

Processo nº 48/2025

Iniciativa: FILIPA BRUNELLI, ALCINDO SABINO, ALUISIO BOI, FABI VIRGÍLIO, MARIA PAULA, PAULO LANDIM, GUILHERME BIANCO, MARCÃO DA SAÚDE

Assunto: Susta o Decreto Municipal nº 13.804/25, que regulamenta o acesso a alimentação escolar no município de Araraquara.

Versa a presente análise sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 10/2025, que “suspende os efeitos do Decreto Municipal nº 13.804, de 22 de janeiro de 2025, que regulamenta o acesso à alimentação escolar no município de Araraquara”.

De forma sintética, a propositura legislativa em comento:

- 1) tem por objetivo suspender os efeitos do Decreto nº 13.804, de 22 de janeiro de 2025;
- 2) tem por fundamento a “necessidade de garantir a dignidade e a saúde dos trabalhadores da educação, considerando que a proibição imposta pelo Decreto Municipal nº 13.804 viola princípios constitucionais e legais, além de comprometer a execução do Programa de Alimentação Pedagógica”;
- 3) está precipuamente justificada:
 - a. no comprometimento do Programa de Alimentação Pedagógica, eis que a “restrição imposta pelo decreto municipal desconsidera que servidores, professores e demais funcionários desempenham papel fundamental na construção de hábitos alimentares saudáveis, sendo parte ativa na conscientização sobre nutrição e segurança alimentar”;
 - b. na Violação do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, eis que a “proibição imposta pelo decreto obriga profissionais da educação a se submeterem a longas jornadas de trabalho sem acesso a uma alimentação adequada, impactando diretamente sua saúde e bem-estar”;
 - c. na Afronta ao Princípio da Isonomia e Direitos Trabalhistas, eis que “a distinção arbitrária criada pelo decreto ignora que servidores da educação também fazem parte do ambiente escolar e contribuem diretamente para a formação dos alunos”, sendo que “a restrição pode configurar violação aos direitos previstos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ao privar trabalhadores de um direito básico dentro de seu local de atuação”;
 - d. no Descumprimento do Princípio da Proteção Integral, pois o “decreto, ao restringir o consumo da merenda aos alunos, desconsidera a escola como um espaço coletivo de aprendizado, enfraquecendo as dinâmicas pedagógicas relacionadas à alimentação”;



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

- e. na Falta de Base Legal para a Proibição, eis que “não há proibição expressa para o consumo eventual por servidores da educação. Dessa forma, o decreto municipal extrapola os limites da legislação federal, criando uma regra mais restritiva sem fundamentação jurídica adequada”;
- f. no Impacto na Qualidade da Educação, pois a “exclusão dos profissionais da educação do acesso à alimentação escolar pode gerar desmotivação e precarização do ambiente de trabalho, afetando diretamente a qualidade do ensino”.

Feitas essas considerações, passa-se à análise da propositura propriamente dita.

Inicialmente deve-se destacar que compete exclusivamente ao Poder Legislativo “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal – reproduzido, “ipsis litteris”, no art. 22, “caput”, VI, da Lei Orgânica do Município de Araraquara –, devendo tal matéria ser veiculada por meio de projeto de decreto legislativo, conforme reza o art. 193, I, “f”, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Araraquara.

Não havendo previsão de reserva de iniciativa para a matéria ou espécie normativa em comento, entende-se satisfeitos os requisitos formais para sua admissibilidade.

Outrossim, não havendo na Constituição Federal, na Lei Orgânica do Município de Araraquara ou no Regimento Interno da Câmara Municipal de Araraquara quaisquer especificidades procedimentais ou quórum diferenciado de deliberação, entende-se que a propositura em comento deve ser tramitada sob o rito geral de previsto no Regimento Interno da Câmara Municipal de Araraquara, submetida à deliberação por maioria simples dos Vereadores presentes no Plenário, em votação simbólica.

Superadas as questões formais da propositura, considerando-se o ineditismo, no âmbito da Câmara Municipal de Araraquara, da apresentação de projetos de decreto legislativo tendo por objetivo sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, entende-se necessária uma breve contextualização sobre tal instrumento.

Nesse sentido:

A sustação de atos normativos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional tem natureza de controle de constitucionalidade do tipo controle político. Veja-se que, para o Congresso Nacional sustar ato normativo do Poder Executivo, há que se configurar a exorbitância do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, a critério do Poder Legislativo.

Em ambas as situações, é indubitável que se configura caso de inconstitucionalidade. Se um decreto presidencial vai além do que está previsto na lei, ou seja, exorbita do poder regulamentar, trata-se de inconstitucionalidade do decreto pela via indireta. Também, se a uma lei delegada editada pelo Poder Executivo extrapolar os



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

limites da competência legislativa delegada pelo Congresso Nacional, configura-se inconstitucionalidade da mesma lei. Assim, promovendo a sustação desses atos, o Congresso Nacional promove o controle de constitucionalidade dos mesmos.

(VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988. **Revista de informação legislativa**. v. 38, n. 153, jan./mar. 2002, p. 290. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/765>. Acesso em: 31 jan 2025.)

Na medida em que o projeto de decreto legislativo que visa a sustar atos regulamentares do Poder Executivo constitui um instrumento de controle de constitucionalidade, constata-se que o seu manuseio impõe, para os autores de tal propositura legislativa, ônus justificativo e argumentativo qualificado: numa analogia aos predicados para o controle judicial de constitucionalidade, é imprescindível que a propositura legislativa indique precipuamente o dispositivo normativo que servirá parâmetro de aferição da exorbitação, assim como evidencie de que forma o ato normativo transpassou o limite regulamentar e, enfim, determine e delimite a sustação dos efeitos do ato normativo.

A importância da imposição deste “ônus justificativo e argumentativo qualificado” se dá, sobretudo, como forma de resguardo da higidez do futuro – caso aprovada a respectiva propositura – decreto legislativo: isto por que o decreto legislativo que susta ato normativo do Poder Executivo, a par de ser instrumento de controle de constitucionalidade, também pode ser submetido ao controle judicial de constitucionalidade.

Nesse sentido:

No caso de haver constitucionalidade formal do decreto legislativo, i.e., a hipótese de sua edição é plausível e os trâmites legislativos pertinentes foram cumpridos de maneira esmerada, restará ainda por parte do STF a análise da questão de mérito, ou seja, se o ato do Poder Executivo pode ou não ter exorbitado do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.

[...]

Contudo, no que diz respeito à exorbitância da competência regulamentar, a questão é mais tormentosa. Primeiro porque pode tratar-se de um juízo de valor, envolvendo aspectos de discricionariedade, o qual pode não coincidir sob o ponto de vista dos órgãos controladores – no caso o Congresso Nacional e o STF. Veja-se que, se o STF entender que o ato presidencial não exorbitou do poder regulamentar, o decreto legislativo deverá ser tachado de inconstitucional – inconstitucionalidade material. Segundo, porque vai depender de qual foi o ato (decreto presidencial, portaria ministerial etc.) que embasou a regulamentação atacada. E terceiro, porque depende, também, de qual a modalidade de ato está sendo atacada pelo decreto legislativo. São pontos distintos.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

(VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988. **Revista de informação legislativa.** v. 38, n. 153, jan./mar. 2002, p. 296. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/765>. Acesso em: 31 jan 2025.)

Feita a contextualização, passa-se à análise do conteúdo material do Projeto de Decreto Legislativo nº 10/2025.

Como já mencionado, a parte dispositiva Projeto de Decreto Legislativo nº 10/2025 “fundamenta-se na necessidade de garantir a dignidade e a saúde dos trabalhadores da educação”, sendo “que a proibição imposta pelo Decreto Municipal nº 13.804 viola princípios constitucionais e legais, além de comprometer a execução do Programa de Alimentação Pedagógica”, estando justificada a sustação do decreto municipal com base a) no comprometimento do Programa de Alimentação Pedagógica, b) na Violação do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, c) na Afronta ao Princípio da Isonomia e Direitos Trabalhistas, d) no Descumprimento do Princípio da Proteção Integral, e) na Falta de Base Legal para a Proibição e f) no Impacto na Qualidade da Educação.

Pois bem.

O conteúdo do Decreto nº 13.804, de 22 de janeiro de 2025, é extremamente simples:



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA DECRETO Nº 13.804, DE 22 DE JANEIRO DE 2025

Regulamenta as disposições descritas na Lei Federal nº 11.947/2009 combinada com a Resolução do FNDE nº 6/2020 que rege o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Considerando o regramento contido na Lei Federal nº 11.947/2009, onde é cristalino que os recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) se destinam estritamente a alimentação escolar dos alunos matriculados na rede pública municipal de ensino;

Considerando que não há repasse de recursos destinados a alimentação de servidores públicos e trabalhadores terceirizados, mesmo fazendo parte do ambiente escolar;

Considerando as normativas da Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nº 06 de 08 de maio de 2020 que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE;

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA, Estado de São Paulo, no exercício de suas atribuições legais,

DECRETA:

Art. 1º O acesso a alimentação escolar somente é permitido aos alunos matriculados, devidamente em período escolar, presentes nas unidades do Município, sendo vedado seu consumo por servidores públicos e demais colaboradores da rede de ensino, ainda que sob vínculo empregatício com particular.

Art. 2º O descumprimento do disposto no artigo anterior sujeitará o infrator e seu superior imediato à apuração disciplinar.

Art. 3º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PAÇO MUNICIPAL “PREFEITO RUBENS CRUZ”, 22 de janeiro de 2025.

LUIS CLAUDIO LAPENA BARRETO
Prefeito Municipal

FERNANDO DIANA
Secretário Municipal da Educação

A partir de sua leitura, resta claro que o fundamento normativo para o decreto acima mencionado é dado pela Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

2009, e pela Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nº 06, de 08 de maio de 2020. Abusando da redundância: o Decreto nº 13.804, de 2025, regulamenta a Lei Federal nº 11.947, de 2009, e a Resolução do FNDE nº 06, de 2020.

De sua parte, a Lei Federal nº 11.947, de 2009, elenca:

- (i) em seu art. 2º, III, que uma das diretrizes da alimentação escolar corresponde a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;
- (ii) em seu art. 3º que “a alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado e será promovida e incentivada com vistas no atendimento das diretrizes estabelecidas nesta Lei”.

Por outro lado, compulsando-se a Resolução do FNDE nº 06, de 2020, verifica-se que esta, ademais de repetir os acima elencados conceitos da Lei Federal nº 11.947, de 2009, prevê:

- (i) em seu art. 4º que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) “tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo”;
- (ii) em seu art. 6º que serão “atendidos pelo PNAE os alunos matriculados na educação básica das redes públicas federal, estadual, distrital e municipal, em conformidade com o Censo Escolar do exercício anterior realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, do Ministério da Educação – MEC”, sendo “considerados como integrantes das redes municipal, estadual e distrital os alunos cadastrados no Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento e matriculados na: I – educação básica das entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive as de educação especial e confessionais; II – educação básica das entidades comunitárias, conveniadas com o poder público”.

Nessa ordem de ideias, não se verifica nas normas federais acima mencionadas – e ora regulamentadas – qualquer norma que indique como destinatários dos programas de alimentação escolar “os servidores públicos e demais colaboradores da rede de ensino, ainda que sob vínculo empregatício com particular”. Em verdade, referidas normas, especialmente nos dispositivos acima transcritos, restringem o alcance dos programas de alimentação escolar aos “aos alunos matriculados na rede pública de educação básica”.

Com efeito, ademais de não se verificar, “per se”, uma transposição dos limites regulamentares previstos na legislação federal, fato é que, em razão dos elementos acima mencionados, já se pode afastar as justificações de “a) no comprometimento do Programa de Alimentação Pedagógica”, “e) na Falta de Base Legal para a Proibição” e “f) no Impacto na Qualidade da Educação”, uma vez que a própria legislação federal estipula que os programas de alimentação escolar estão circunscritos aos “aos alunos matriculados na rede pública de educação básica”.

Outrossim, quanto às justificações “b) na Violação do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana”, “c) na Afronta ao Princípio da Isonomia e Direitos



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Trabalhistas”, “d) no Descumprimento do Princípio da Proteção Integral”, os Autores da propositura legislativa, s.m.j., não se desincumbiram do mencionado “ônus justificativo e argumentativo qualificado”: a mera ilação de descumprimento de princípios e demais normas abstratas, sem explicar a relação de tais princípios com o objeto da sustação, assim como o emprego de conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência, não constituem fundamentos idôneos apta a conferir higidez ao futuro decreto legislativo, caso aprovada a propositura.

Noutros termos: a par da alegação de que o Decreto nº 13.804, de 2025, viola princípios jurídicos, os Vereadores Autores do Projeto de Decreto Legislativo nº 10/2025 deveriam ter apresentado os critérios gerais da ponderação proposta, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a sustação dos efeitos decreto municipal.

Alternativamente, a fim de suprir o “ônus justificativo e argumentativo qualificado”, os Vereadores Autores poderiam ter mencionado quaisquer normas jurídicas que admitissem “os servidores públicos e demais colaboradores da rede de ensino, ainda que sob vínculo empregatício com particular” enquanto sujeitos destinatários do PNAE – o que não foi previsto.

Desse modo, é a presente para concluir-se que:

- 1) há legitimidade dos Vereadores Autores para a propositura de projeto de decreto legislativo tendo por objeto a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;
- 2) a propositura legislativa em comento tem por objetivo realizar o controle de constitucionalidade de ato normativo do Poder Executivo, impondo-se a ela um “ônus justificativo e argumentativo qualificado”, sobretudo em razão do fato de que o controle de constitucionalidade efetuado pelo Poder Legislativo, na hipótese, pode ser igualmente ser objeto de controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário;
- 3) no caso concreto, os fundamentos apresentados pelos Vereadores Autores não evidenciam, em concreto, a extrapolação dos poder regulamentar pelo Poder Executivo, seja porque a legislação federal estipula que os programas de alimentação escolar estão circunscritos aos “aos alunos matriculados na rede pública de educação básica”, seja por que a ponderação proposta não enuncia, concretamente, as razões que autorizam e as premissas fáticas que fundamentam a sustação dos efeitos do Decreto nº 13.804, de 2025.

Pela inconstitucionalidade.

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões, 14 de julho de 2025.

Dr. Lelo
Presidente da Comissão



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Geani Trevisóli

Maria Paula