

PARECER Nº 74/2025

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**PARECER Nº 74/2025**

**Processo:** 2411/2025

**Autoria:** Vereador Dídimo Vovô

**Assunto:** Projeto de Lei que: “*DISPÕE SOBRE O FORNECIMENTO DE MERENDA ESCOLAR AOS PROFESSORES E DE MAIS PROFISSIONAIS DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, EM EFETIVO EXERCÍCIO NAS UNIDADES DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*”

**I – RELATÓRIO**

O excelentíssimo vereador tem o objetivo de assegurar aos professores o direito à alimentação oferecida aos alunos, durante o período letivo, no âmbito dos programas de alimentação escolar.

Justifica a iniciativa nos seguintes termos:

*“Ilustres pares, o presente projeto, visa reconhecer o direito do professor e os demais profissionais envolvidos no processo escolar, sendo fundamentais tanto no momento da alimentação dos alunos quanto para integração, além da aquisição de conhecimento.*

*(...)*

*Por fim, nobres pares é preciso citarmos que, em respeito ao que diz o Art. 1º, I, da Lei proposta, esta normativa NÃO onera o município de nenhuma maneira, uma vez que, conforme veremos em planilha abaixo, baseada em dados da transparência dos recursos públicos, atualmente a contrapartida do município representa aproximadamente 70% (setenta por cento) do valor da merenda.”*

O processo está instruído com uma tabela intitulada “Tabela de Destinação de Recursos da



Merenda Escolar.”

É a síntese do necessário.

## **II – EXAME DA MATÉRIA**

### **1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE**

O processo legislativo consiste num conjunto coordenado de atos que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da Constituição Federal, Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Segundo o constitucionalista e Ministro Alexandre de Moraes:

*[O] respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas é um dogma corolário à observância do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo constitucional.”[\[1\]](#)*

Portanto, temos que é esse conjunto normativo que fornece as suas bases e define os elementos fundamentais do processo legislativo, tais como: competência, a matéria legislativa, a iniciativa das leis, discussão, votação, aprovação, rejeição e veto.

O **Supremo Tribunal Federal (STF)** considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como norma geral, aplicável a todos os entes federais.

Inicialmente, cumpre salientar que, não cabe a esta CCJR qualquer análise de mérito e/ou política dos projetos de lei, sendo que tal atribuição é destinada aos Agentes Políticos envolvidos.

Portanto, a análise aqui externada cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto de lei com o ordenamento jurídico pátrio.

O nobre parlamentar visa assegurar que professores e profissionais da educação tenham acesso à alimentação atualmente ofertada aos alunos, regulando-o nos seguintes termos:

**Art. 1º** *Fica assegurado aos professores e profissionais da educação, em efetivo exercício nas unidades da Rede Municipal de Ensino de*



*Cuiabá/MT, o direito à alimentação oferecida aos alunos, durante o período letivo, no âmbito dos programas de alimentação escolar, observado o seguinte:*

*I – O município utilizará recursos de fonte própria para o fornecimento da merenda escolar aos professores e profissionais da educação, não utilizando o recurso do FNDE;*

*II - Será respeitada a prioridade absoluta de alimentação aos alunos;*

*III – Não implicará qualquer acréscimo para os professores e demais servidores das escolas, nem decréscimo de quaisquer direitos remuneratórios ou indenizatórios, especialmente quanto ao seu direito ao vale alimentação ou equivalente, na forma da Lei.*

**Art. 2º** O Poder Executivo regulamentará esta lei.

**Art. 3º** O alimento será consumido no mesmo local e junto aos alunos, sem distinção de cardápio, de forma a contemplar espaço de prática educativa e garantir o processo de integração da comunidade escolar.

**Art. 4º** O município não aumentará os recursos já aplicados e previstos no orçamento, apenas autorizando os profissionais a se alimentar da merenda já disponibilizada nas unidades.

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

Convém assinalar que há proposição de teor bastante similar que foi aprovada pelo Plenário desta Casa no ano passado, no entanto restou vetada pelo atual chefe do Poder Executivo e esta Câmara Municipal manifestou-se pela manutenção do veto.

Observa-se que a proposição atual possui algumas diferenças em relação à que foi vetada. Os seguintes dispositivos são inéditos:

Art. 1º (...)

**I – O município utilizará recursos de fonte própria para o fornecimento da merenda escolar aos professores e profissionais da educação, não utilizando o recurso do FNDE;**

(...)

**Art. 4º O município não aumentará os recursos já aplicados e previstos no orçamento, apenas autorizando os profissionais a se alimentar da merenda já disponibilizada nas unidades.**



No entanto, apesar das alterações promovidas, a matéria continua a invadir a esfera de atuação do Poder Executivo ao dispor sobre a forma com que deverão ser geridos os recursos municipais e incluindo o direito à merenda escolar no regime jurídico de professores e profissionais da educação, isto é, servidores públicos. Assim, traz à tona mácula que resulta em inconstitucionalidade formal propriamente dita por afetar a iniciativa, isto é, apresenta vício formal subjetivo.

Isso porque o tratamento do regime jurídico de servidores públicos somente pode acontecer por lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo, conforme disposto na Constituição Federal e reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 917 de Repercussão Geral:

*Tema 917 – Tese: Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do **regime jurídico de servidores públicos** (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).*

Conforme transcrito acima, a iniciativa parlamentar não pode tratar do regime jurídico de servidores públicos por desrespeitar o princípio da separação de poderes.

Verifica-se, portanto, que **há uma invasão no mérito administrativo do gestor municipal**, qual seja, o Prefeito. Vejamos as disposições da **Lei Orgânica de Cuiabá**:

**Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:**

*I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;*

*II - **servidores públicos**, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

(...)

**Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;**

(...)

**XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;**



(...)

**XXXV – dispor, mediante Decreto, sobre:** (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

**a) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;** (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

Diante do exposto, não há dúvidas que tratar de **Serviço Público de Educação Municipal é matéria de competência e conhecimento do Poder Executivo**, não cabendo iniciativa legislativa do Vereador.

Ressalte-se que a afirmação de que “O município não aumentará os recursos já aplicados e previstos no orçamento, apenas autorizando os profissionais a se alimentar da merenda já disponibilizada nas unidades” igualmente apresenta vício de ingerência na administração municipal, em afronta ao princípio da separação de poderes. Isso porque incumbe ao chefe do Poder Executivo não só a iniciativa das leis sobre servidores públicos, mas também o modo pelo qual será realizada a gestão dos recursos humanos e dos recursos financeiros da administração pública.

Nessa toada, o TJMS possui jurisprudência, referendada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 1422446/MS, nos seguintes termos:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE O FORNECIMENTO OBRIGATÓRIO DE MERENDA ESCOLAR DURANTE AS FÉRIAS, NO ÂMBITO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO – VÍCIO DE INICIATIVA – INGERÊNCIA SOBRE A GESTÃO ADMINISTRATIVA – ATRIBUIÇÃO EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM INDICAR A FONTE DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA FAZER FRENTE AOS NOVOS ENCARGOS – INADMISSIBILIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA – AÇÃO PROCEDENTE, COM O PARECER.**

I - O ato normativo em análise, como relatado, cuida-se da Lei Municipal n.º 5.610, de 09 de setembro de 2015, que dispõe sobre o fornecimento obrigatório de merenda escolar durante as férias, no âmbito da Rede Pública Municipal de Ensino. II – A Lei Municipal nº 5.610, de 9 de setembro de 2015, encontra-se em desconformidade com o que dispõem os artigos 1º, inciso II; 2º (**princípio da**



independência e harmonia dos poderes); 14; 67, parágrafo 1º, inciso II, letra "d" (princípio da reserva de iniciativa) e 160, incisos I, II e III (criação de despesa sem previsão orçamentária), todos da Constituição Estadual, sobretudo por impor ao Ente Federativo a obrigatoriedade do fornecimento de merenda escolar da Rede Pública Municipal durante o período de férias escolares (art. 1º), invadindo seara exclusiva da Administração Pública, além de criar despesa sem criar simultaneamente a fonte respectiva de custeio.

Logo, tendo em vista o insanável vício de inconstitucionalidade nomodinâmica, ou seja, decorrente da inconstitucionalidade propriamente dita, derivada do vício de iniciativa e em afronta ao princípio da separação de poderes, o parecer é pela rejeição, pois a proposição não encontra respaldo no ordenamento jurídico.

**É o parecer, salvo diferente juízo.**

## 2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

## 3. REDAÇÃO

O projeto não atende as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

## 4. CONCLUSÃO

O legislador ao exercer sua prerrogativa fundamental, qual seja, fazer leis, deve observar sempre a previsão constitucional e legal, para que possa estabelecer o seu cumprimento, sob pena de inconstitucionalidade.

O projeto de lei ora analisado merece rejeição.

## 5. VOTO



**VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.**

[1] MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40 ed. São Paulo: Atlas, 2024. Cap. 11.

Cuiabá-MT, 12 de março de 2025



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100300034003600380034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em 13/03/2025 08:35

Checksum: **F13FA07DC12B44247D48F490D530951D0BE63F18C38C6E6F7DF8D9C41A24A0FF**

