



Pirassununga, 29 de outubro de 2025

Propositura: Projeto de Lei Nº 90/2025 – Legislativo

Autoria: Vereador Carlos Luiz de Deus – “Carlinhos de Deus”

Assunto: *Dispõe sobre o fornecimento de merenda escolar aos professores e demais profissionais da educação em efetivo exercício nas escolas municipais do Município de Pirassununga – SP, e dá outras providências.*

Parecer Jurídico

O presente parecer técnico-jurídico não substitui as análises das Comissões Permanentes desta Casa Legislativa, tampouco vincula a deliberação dos Vereadores no processo decisório.

A manifestação restringe-se à verificação da regularidade formal do procedimento e à compatibilidade normativa com o ordenamento jurídico vigente, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito administrativo.

A análise é elaborada no exercício da autonomia técnica assegurada pelo art. 133 da Constituição Federal e art. 7º, inciso I, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia).

Relatório

Trata-se do Projeto de Lei Nº 90/2025, de autoria do Vereador Carlos Luiz de Deus ("Carlinhos de Deus") que tramita em Regime Ordinário e requer Quórum de Maioria Absoluta. Em sua ementa, o PL dispõe sobre o **fornecimento de alimentação escolar** aos professores e demais profissionais da educação em efetivo exercício nas escolas municipais.

A Análise de Prevenção Legislativa certificou que **não consta lei municipal em vigor ou projeto de lei em tramitação com conteúdo idêntico ou conflitante** com o PL 90/2025. Esta análise, que possui caráter meramente preventivo e não vinculante.

No conteúdo, tem-se que:

O Artigo 1º assegura aos professores e demais profissionais da educação, em efetivo exercício nas escolas da rede municipal de ensino de Pirassununga, o direito à alimentação oferecida aos alunos, durante o período letivo, no âmbito dos



programas de alimentação escolar. O Parágrafo único detalha que “demais profissionais da educação” são todos os servidores públicos em exercício nas unidades escolares, independentemente da função exercida.

O Artigo 2º estabelece as condições para o consumo dos alimentos oferecidos:

- O consumo deve respeitar a **absoluta prioridade de alimentação dos estudantes** (Inciso I).
- O consumo **não implicará acréscimo de custos** para os servidores, nem resultará em redução de quaisquer direitos remuneratórios ou indenizatórios, como vale-alimentação, auxílio-refeição ou benefício equivalente (Inciso II).

O Artigo 3º determina que a alimentação será consumida no mesmo local e, sempre que possível, **junto aos alunos**, sem distinção de cardápio, com o objetivo de contemplar um espaço de convivência, integração e prática educativa no ambiente escolar.

O Artigo 4º trata da questão orçamentária, definindo que as despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias do município, podendo ser suplementadas se necessário.

O Artigo 5º estabelece que a Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

A justificativa afirma que o projeto visa assegurar o direito à alimentação escolar aos profissionais da educação. A proposta é defendida como tendo **respaldo técnico e institucional**, sendo citado o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão gestor do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O FNDE, segundo a justificativa, teria reconhecido em parecer técnico que o consumo da alimentação por servidores pode ser considerado parte integrante do processo educativo e da integração comunitária. O autor considera a medida uma **prática pedagógica** que fortalece o convívio escolar, promove hábitos alimentares saudáveis e amplia o papel da merenda como espaço de aprendizagem e cidadania.



É ressaltado na justificativa que a prioridade absoluta na oferta da alimentação é mantida para os estudantes. Pela justificativa a inclusão dos profissionais da educação neste momento garante uma vivência mais rica, integrativa e pedagógica, especialmente na educação infantil e ensino fundamental, onde o exemplo dos adultos influencia diretamente os hábitos das crianças. Além disso, o compartilhamento da refeição no mesmo espaço e com o mesmo cardápio contribuiria para a valorização dos profissionais da educação e para a construção de uma escola mais humana, democrática e integrada.

A relevância do tema em nível federal é citada, mencionando que o Projeto de Lei nº 6268/2019, que trata de fornecimento de alimentação escolar aos profissionais da educação básica, foi aprovado pela Câmara dos Deputados em outubro de 2025, reforçando a legitimidade da implementação da medida em nível municipal. Por fim, o autor reitera que a medida não implicará custo adicional para os servidores nem redução de seus benefícios alimentares. *Registre-se que o PL 6268/2019 ainda se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados.*

É a síntese do necessário.

Fundamentação

Cumprir avaliar o presente Projeto de Lei que visa sobre o fornecimento de merenda escolar aos professores e demais profissionais da educação em efetivo exercício nas escolas municipais de Pirassununga – SP com base no ordenamento jurídico vigente sobre a formalidade necessária para garantir sua legitimidade e constitucionalidade

Competência Legislativa e Iniciativa

A avaliação da compatibilidade do Projeto de Lei (PL) Nº 90/2025 com a Constituição Federal (CF), a Constituição Estadual de São Paulo (CE) e a Lei Orgânica Municipal (LOM) é realizada sob duas perspectivas principais: a **iniciativa legislativa** (separação de Poderes) e a **responsabilidade fiscal** (criação de despesas).

O PL visa assegurar o fornecimento de alimentação escolar a professores e demais profissionais da educação em efetivo exercício nas escolas municipais.



A principal fonte de possível incompatibilidade na esfera federal reside nos princípios orçamentários e na separação de Poderes.

O projeto incorre em aparente incompatibilidade com as normas federais de finanças públicas, conforme apontado pela própria análise preliminar.

1. **Criação de Despesa sem Estudo de Impacto:** O Artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF exige que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da **estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro**. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000), que obriga a União, os Estados e os Municípios, estabelece que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, sendo o caso do fornecimento de alimentação ser considerado um benefício que gera despesa, ainda que de forma indireta, só pode ser feita se houver **prévia dotação orçamentária suficiente e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (LDO)**.
2. A análise do PL 90/2025 certificou que não há “estimativa detalhada de impacto orçamentário e financeiro”, o que pode implicar o descumprimento do Art. 113 do ADCT e da LRF. Embora o PL afirme que a medida “*não implicará nenhum custo adicional para os servidores nem redução de seus benefícios alimentares (como vale-alimentação ou auxílio-refeição)*”, o fornecimento da alimentação representa um custo adicional para o erário municipal (gasto com custeio e, possivelmente, indiretamente, despesa de pessoal). Este custo deve ser tratado sob a ótica das regras fiscais vigentes. A despesa com pessoal ativo e inativo está sujeita a limites estabelecidos em lei complementar.

O PL foi proposto por Vereador (Poder Legislativo), mas trata da concessão de um benefício que impacta as finanças e o regime de vantagens dos servidores municipais, incluindo, talvez, uma potencial “criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal”.

1. **CF Art. 61, § 1º, II, “a” e “c”:** A iniciativa de leis que disponham sobre a criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos, e a fixação ou aumento da remuneração dos servidores da administração direta e autárquica é privativa do Chefe do Poder Executivo (no caso municipal, o Prefeito).



2. Uma vez que o fornecimento de alimentação aos profissionais da educação (servidores públicos) é considerado uma vantagem funcional que acarreta despesa, a iniciativa pertence ao Prefeito. O PL, sendo de iniciativa parlamentar, incorre em vício de iniciativa formal material perante a CF.

A CE de São Paulo adota princípios que reforçam as limitações federais, sendo as inconstitucionalidades baseadas nas mesmas premissas de iniciativa e despesa.

1. **CE Art. 24, § 2º:** Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado (princípio extensível ao Prefeito, conforme o princípio da simetria) a iniciativa das leis que disponham sobre: **“criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração”**. A extensão de um benefício pecuniário ou custeio a servidores, proposta pelo Legislativo, viola a iniciativa reservada ao Executivo.
2. **CE Art. 25:** “Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.”. O projeto não indica os recursos disponíveis para cobrir os novos encargos, o que o torna incompatível com o Artigo 25 da Constituição Estadual.

A LOM consolida o princípio da iniciativa reservada e as exigências fiscais, replicando a ordem constitucional superior.

1. **LOM Art. 33, § 1º, I e II:** Estabelece que são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre *“criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração”* e *“regime jurídico, estatuto dos servidores, provimento de cargos...”*. Ao tratar de **um benefício** (alimentação gratuita) **que se enquadra como um aumento indireto de remuneração ou vantagem funcional** para os servidores. Sendo de iniciativa de Vereador, viola o Art. 33, § 1º, I, da LOM.
2. **LOM Art. 38:** Repete a exigência constitucional: **“Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.”**. A



análise preventiva constatou a ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, tornando o projeto formalmente irregular perante o Art. 38 da LOM.

O Projeto de Lei Nº 90/2025, embora juridicamente inédito no acervo municipal, apresenta indicativos de incompatibilidade formal e material em relação às normas constitucionais e municipais vigentes, principalmente devido a dois fatores:

1. **Vício de Iniciativa:** Por dispor sobre vantagens e remuneração de servidores públicos, a iniciativa para este tipo de lei é reservada ao Poder Executivo (Prefeito), conforme a Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal.
2. **Vício Orçamentário/Fiscal:** A proposta não está acompanhada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da indicação dos recursos disponíveis, conforme exigido pela Constituição Federal (via ADCT Art. 113 e LRF), pela Constituição Estadual (Art. 25) e pela Lei Orgânica Municipal (Art. 38).

Compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece em seu artigo 16 que *“a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”*.

O artigo 16 da LRF estabelece requisitos essenciais para qualquer proposição legislativa que implique aumento de despesa pública:

O Art. 16, Inciso I exige estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes. Segundo a doutrina, *“estimar o impacto orçamentário-financeiro é identificar, neste caso, em quanto o aumento da despesa afeta o orçamento e o caixa da entidade, não só no que diz respeito ao valor, mas também se o aumento implica a não execução de outras despesas ou, na hipótese de tal aumento se somar as despesas já existentes, qual seria a fonte a financiá-lo”*.



Já o art. 16, Inciso II exige declaração do ordenador de despesas de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO.

Considera-se adequada com a lei orçamentária anual “a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício”. § 2º do art. 16: Determina que “a estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculos utilizados”.

O artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, estabelece que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

O presente Projeto de Lei padece de vício insanável de inconstitucionalidade e ilegalidade material, em desrespeito aos artigos 16 e 17 da LC 101/2000 e ao artigo 113 do ADCT, pelos seguintes fundamentos:

1. **Ausência de Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro:** O projeto não apresenta nenhum estudo técnico que quantifique o impacto financeiro da medida, violando expressamente o inciso I do art. 16 da LRF. Não há indicação de: Número de profissionais beneficiados; Custo per capita da alimentação escolar; Projeção de impacto financeiro para o exercício de entrada em vigor; Projeção de impacto para os dois exercícios subsequentes; Premissas e metodologia de cálculo.
2. **Ausência de Declaração de Adequação Orçamentária:** Inexiste a declaração formal do ordenador de despesas atestando a adequação orçamentária e financeira com a LOA, nem a compatibilidade com o PPA e a LDO, violando o inciso II do art. 16 da LRF.
3. **Ausência de Indicação de Fonte de Recursos:** O art. 4º do projeto limita-se a mencionar genericamente que “as despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias do município, podendo ser suplementadas se necessário”,



sem indicar especificamente qual dotação orçamentária comportará o acréscimo de despesa ou qual será a fonte de suplementação.

4. **Violação ao Princípio da Responsabilidade Fiscal:** A LC 101/2000, em seu art. 1º, § 1º, estabelece que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. O projeto, ao não apresentar planejamento ou estimativa, viola frontalmente este princípio fundamental.
5. **Caracterização como Despesa Obrigatória de Caráter Continuado:** Segundo o art. 17 da LRF, “considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”. O projeto cria despesa obrigatória de caráter continuado sem demonstrar a Compensação permanente através de aumento de receita ou redução de despesa e não afetação das metas fiscais.

O projeto NÃO ATENDE aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, configurando vício de inconstitucionalidade e ilegalidade material que impede sua aprovação no formato apresentado, sob pena de responsabilização pessoal dos agentes públicos envolvidos em sua aprovação (arts. 4º, 16 e 17 da LC 101/2000).

Compatibilidade com a Lei de Acesso à Informação

A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) estabelece em seu art. 8º, § 1º, inciso I, que “os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”.

O projeto não estabelece mecanismos de transparência pública sobre a implementação da medida, tais como: (i) divulgação do número de profissionais atendidos; (ii) custos efetivos da política; (iii) impacto sobre o orçamento da alimentação escolar; (iv) garantia de que não haverá prejuízo aos estudantes.



O projeto precisa prever expressamente instrumentos de transparência e controle social, em conformidade com os artigos 5º, XXXIII, e 37, caput, da Constituição Federal, e com a Lei nº 12.527/2011.

Compatibilidade legislativa

A matéria relativa à educação e assistência social insere-se no âmbito da competência concorrente entre União, Estados e Municípios, conforme art. 24 da Constituição Federal.

Neste contexto, compete à União estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º), aos Estados suplementar a legislação federal (art. 24, § 2º) e aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II).

O PNAE é regulado no âmbito federal pela Lei nº 11.947/2009 e por Resoluções do FNDE. A legislação federal define como beneficiários dos recursos do PNAE exclusivamente os estudantes da educação básica matriculados em escolas públicas. Contudo, não há vedação expressa a que os municípios, no exercício de sua autonomia administrativa e utilizando recursos próprios adicionais, estendam o benefício aos profissionais da educação.

O PL Federal nº 6268/2019, que tramita no Congresso Nacional, visa alterar a Lei nº 11.947/2009 para permitir expressamente que professores e demais profissionais da educação possam consumir a alimentação oferecida aos estudantes. Sua aprovação pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados em outubro de 2025 demonstra a legitimidade e constitucionalidade da medida em nível federal.

O projeto municipal não contraria normas gerais federais ou estaduais, tratando-se de regulamentação local específica sobre matéria de interesse municipal. Não há conflito vertical normativo, mas sim exercício legítimo da competência municipal para legislar sobre interesse local, nos termos do art. 30, I, da CF/88.



O projeto tem o potencial de compatibilidade com a estrutura federativa brasileira, respeitando a competência concorrente e suplementar do Município, **desde que sanados os vícios supramencionados**

O Princípio da Eficiência (Art. 37, CF/88) pode ser considerado em relação ao modo de atuação dos agentes públicos, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Para José dos Santos Carvalho Filho, *o núcleo do princípio da eficiência é a procura de produtividade e economicidade*, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.

A medida é potencialmente **adequada** ao fim pretendido (promover integração e práticas educativas no ambiente escolar), especialmente considerando que a alimentação compartilhada pode servir como exemplo de hábitos saudáveis para os estudantes.

Questiona-se, no caso concreto, se não existe meio menos gravoso ao erário para atingir o mesmo fim. O vale-alimentação já existente cumpre a finalidade de garantir alimentação aos servidores, sem comprometer recursos destinados primariamente aos estudantes.

A relação custo-benefício deve ser cuidadosamente avaliada. Sem estimativa de impacto financeiro, não é possível aferir se os benefícios superam os ônus ao erário.

A decisão de estender o benefício da alimentação escolar aos profissionais da educação insere-se no campo da discricionariedade administrativa, cabendo ao legislador municipal avaliar a conveniência e oportunidade da medida. Contudo, mesmo no exercício da discricionariedade, devem ser respeitados os limites da legalidade (LC 101/2000), razoabilidade, proporcionalidade e moralidade administrativa.



Conclusão

Com base na análise desenvolvida, considerando a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores, a doutrina especializada em Direito Administrativo, os precedentes do controle de constitucionalidade, os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal e as exigências da Lei de Acesso à Informação, concluo que o Projeto de Lei em análise possui indícios de INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL FORMAL no formato em que foi apresentado.

Embora o Município possua competência legislativa para disciplinar a matéria (art. 30, I, II e VI, CF/88), caracterizada como de interesse predominantemente local, e a medida seja politicamente legítima e pedagogicamente defensável, o projeto padece de vícios insanáveis que prejudicam sua aprovação:

1. Violação ao art. 16, I da LC 101/2000: ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício de entrada em vigor e nos dois subsequentes, com especificação de premissas e metodologia de cálculo.
2. Violação ao art. 16, II, da LC 101/2000: ausência de declaração do ordenador de despesas atestando adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com PPA e LDO.
3. Violação ao art. 17 da LC 101/2000: criação de despesa obrigatória de caráter continuado sem demonstração de compensação permanente ou não afetação das metas fiscais.
4. Violação ao art. 113 do ADCT: proposição legislativa que cria despesa obrigatória sem estimativa de impacto orçamentário e financeiro.
5. Indefinição quanto aos beneficiários: o conceito de *“todos os servidores públicos em exercício nas unidades escolares, independentemente da função exercida”* é amplo e pode gerar interpretações extensivas incompatíveis com a finalidade primária do PNAE.
6. Ausência de mecanismos de controle e fiscalização: o projeto não estabelece órgão responsável pela verificação do cumprimento da norma, nem sanções para eventual descumprimento.



A referência ao PL Federal nº 6268/2019, embora aparentemente reforce a legitimidade política da medida, não supre as exigências legais específicas para o âmbito municipal, especialmente porque o projeto federal ainda encontra-se em tramitação e não possui força normativa.

Para que o projeto possa ser aprovado em conformidade com o ordenamento jurídico, recomenda-se a inclusão de anexos técnicos contendo, ao menos, o estudo de estimativa de aumento de despesas bem como a delimitação precisa dos beneficiários, preferencialmente restringindo aos servidores que desempenhem funções diretamente vinculadas ao processo educativo (professores, coordenadores pedagógicos, diretores), excluindo servidores administrativos ou terceirizados, para compatibilizar com a finalidade pedagógica declarada.

Recomenda-se ainda a inclusão de dispositivos de controle da aplicação do benefício com cláusula de suspensão automática em caso de insuficiência orçamentária ou prejuízo ao atendimento dos estudantes bem como a inclusão de um dispositivo garantindo que a implementação não reduzirá a qualidade ou quantidade da alimentação oferecida aos estudantes, estabelecendo prioridade absoluta para os discentes.

Como o nível de potencial aumento de despesas e aplicação de benefício adicional aos empregados públicos de forma específica aos trabalhadores da educação, o presente projeto de lei se enquadra, *prima facie*, na iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo nos termos do Artigo 33, § 1º da Lei Orgânica Municipal.

Ante todo o exposto, esta procuradoria conclui **contrariamente** pela continuidade da tramitação da presente propositura, nos termos procedimentais, em função dos vícios de constitucionalidade formal e material do projeto de lei bem como por não suprir as exigências legais específicas dadas pela LRF.

Mauro Zamaro
Procurador Legislativo
OAB/SP 421.466



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico



DESPACHO DA SECRETARIA LEGISLATIVA

Este documento tramitou em conformidade com as diretrizes regimentais.

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pirassununga. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=HB691NZ72NA35B3S>, ou vá até o site <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: HB69-1NZ7-2NA3-5B3S

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 1 ao Projeto de Lei Nº 90/2025 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: HB69-1NZ7-2NA3-5B3S