



Coordenadoria de Expediente  
Ofício nº 0814/2021

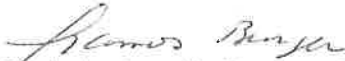
Florianópolis, 1º de dezembro de 2021

Excelentíssimo Senhor  
DEPUTADO MARCIUS MACHADO  
Nesta Casa

Senhor Deputado,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0260.8/2021, que "Inclui o desjejum na alimentação escolar dos estudantes da rede pública estadual de educação básica do Estado de Santa Catarina, a ser fornecido no início do período matutino dos dias letivos", para seu conhecimento.

Respeitosamente,

  
Marlise Furtado Arruda Ramos Burger  
Coordenadora de Expediente

**RECEBIDO**

EM 02/12/2021

Gabinete Deputado Marcius Machado



Denise Ribeiro Mendes

Mat. 9401

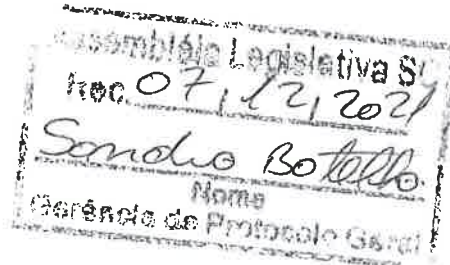


Ofício **GPS/DL/ 0941/2021**

Florianópolis, 1º de dezembro de 2021



Excelentíssimo Senhor  
ERON GIORDANI  
Chefe da Casa Civil  
Nesta



Senhor Chefe,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0260.8/2021, que “Inclui o desjejum na alimentação escolar dos estudantes da rede pública estadual de educação básica do Estado de Santa Catarina, a ser fornecido no início do período matutino dos dias letivos”, a fim de obter manifestação sobre a matéria legislativa em exame.

Atenciosamente,

  
Deputado **RICARDO ALBA**  
Primeiro Secretário



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
CASA CIVIL**

PL 1260/21

608-8

348

345



Ofício nº 085/CC-DIAL-GEMAT

Florianópolis, 17 de janeiro de 2022.

Senhor Presidente,

De ordem do Secretário-Chefe da Casa Civil e em atenção ao Ofício nº GPS/DL/0941/2021, encaminho os Pareceres nº 22/2022, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e nº 967/2021/NUAJ/SED/SC, da Secretaria de Estado da Educação (SED), ambos contendo manifestação a respeito do Projeto de Lei nº 0260.8/2021, que "Inclui o desjejum na alimentação escolar dos estudantes da rede pública estadual de educação básica do Estado de Santa Catarina, a ser fornecido no início do período matutino dos dias letivos".

Respeitosamente,

**Ivan S. Thiago de Carvalho**  
Procurador do Estado  
Diretor de Assuntos Legislativos\*



Excelentíssimo Senhor  
**DEPUTADO MAURO DE NADAL**  
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina  
Nesta

\*Portaria nº 038/2021 - DOE 21.558  
Delegação de competência

OF 085\_PL\_0260.8\_21\_PGE\_SED\_enc  
SCC 23367/2021

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina  
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC  
Telefone: (48) 3665-2054 | e-mail: gemat@casacivil.sc.gov.br



PARECER Nº 22/2022-PGE

Blumenau, data da assinatura digital.

**Referência:** SCC 23367/2021

**Assunto:** Ofício nº 1987/CC-DIAL-GEMAT. Encaminha diligência solicitada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc), relator Deputado Moacir Sopelsa, referente ao PL nº 0260.8/2021, de autoria parlamentar (Deputado Marcius Machado) que "Inclui o desjejum na alimentação escolar dos estudantes da rede pública estadual de educação básica do Estado de Santa Catarina, a ser fornecido no início do período matutino dos dias letivos."

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Interessado:** Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc)

**EMENTA:** 1. Diligência. 1.1 Projeto de Lei nº 260.8/2021. 2. Iniciativa parlamentar. 2.1 Inclui desjejum na alimentação escolar básica. 3. Direito à educação 3.1 Competência Concorrente. 3.2 Constitucionalidade formal orgânica. 4. Constitucionalidade formal subjetiva. 4.1 Poder Executivo. 4.2 Reserva de Iniciativa. 4.3 Inocorrência. 4.4 Tema 917. 4.5 Obrigação positiva. 4.6 Art. 61 da Constituição Federal de 1988. 4.7 Distinção. 4.8 Promoção de direito. 5. Sugestão de atenção ao Artigo 113 do Ato das disposições constitucionais transitórias.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

## RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 1987/CC-DIAL-GEMAT, de 08 de dezembro de 2021, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o Projeto de Lei (PL) nº 0260.8/2020, de origem parlamentar, que "Inclui o desjejum na alimentação escolar dos estudantes da rede pública estadual de educação básica do Estado de Santa Catarina, a ser fornecido no início do período matutino dos dias letivos."

A proposição possui a seguinte redação:

Art. 1º Fica incluído desjejum na alimentação escolar dos estudantes da rede pública estadual de educação básica, a ser fornecido no início do período matutino dos dias letivos.

Art. 2º O Chefe do Executivo, nos termos do art. 71, III, da Constituição Estadual, regulamentará o disposto nesta Lei.

Art. 3º As despesas decorrentes desta Lei serão custeadas por recursos financeiros originários das dotações orçamentárias próprias do orçamento geral do Estado.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

É o relato do necessário.



## FUNDAMENTAÇÃO

### Constitucionalidade formal orgânica

De início, convém situar a proposição no âmbito das disposições que tratam sobre educação, com o propósito de realizar o cotejo dos seus dispositivos com a Constituição Federal de 1988 (CF/88).

A carta política estabelece que compete aos entes políticos legislar concorrentemente sobre a matéria:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

Ademais, o constituinte revela que o dever de educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando por meios de programas suplementares de alimentação:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

VII - 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.

Então, sob a perspectiva da repartição de competências legislativas, a proposta está inserida sob alçada concorrente dos entes federativos, espraiando-se, assim, no Federalismo de Cooperação. Nesta simbiose legislativa, de viés vertical, a União edita normas gerais e os Estados esmiuçam os comandos genéricos para atender às suas especificidades. Nesta trilha doutrina de escol esclarece<sup>1</sup>:

Competência concorrente é aquela em que a União e os estados atuam, com prerrogativas próprias, legislando sobre uma mesma matéria (art. 24 da CF). A denominação de concorrente, ou competência legislativa vertical, provém do fato de que dois entes federativos atuam em um mesmo campo de incidência, normatizando uma mesma matéria, mas realizando funções distintas. A competência concorrente é denominada de composta porque se forma da elaboração normativa da União e dos estados-membros.

O modelo de competência concorrente adotado no Brasil se refere a uma atribuição legislativa vertical, em que a União legisla sobre normas gerais e os estados se incumbem da legislação específica. Esse tipo de competência reflete um federalismo de feição simbiótica, em que os órgãos componentes somam esforços para alcançar uma finalidade comum.

**A norma específica pode ser complementar ou suplementar: complementar quando os estados-membros ou o Distrito Federal produzem normatização para especificar a legislação geral da União, adequando a legislação nacional às peculiaridades regionais; suplementar quando ocorre uma omissão da União em proceder à cominação geral, e assim os estados poderão produzir as normas gerais e específicas. A competência para legislar sobre normas gerais continua a pertencer à União; diante da sua omissão em legislar, os estados poderão normatizar, sem a dependência de nenhuma norma que explicita uma delegação. A transferência de atribuições é imediata, desde que se configure a omissão.**

É imperioso ressaltar que o legislador estadual exerce a competência concorrente para complementar a legislação federal, entretanto não pode ir de encontro aos preceitos gerais editado pela União. Nas hipóteses em que há extravasamento da competência estadual por violação de normas gerais existe vício de inconstitucionalidade. Na inteligência do Supremo Tribunal Federal

<sup>1</sup> Agra, Walber de Moura Curso de Direito Constitucional / Walber de Moura Agra.– 9. ed. Belo Horizonte : Fórum, 2018. p 401



(STF) tem-se:

Existência de conflito de índole constitucional. A apreciação da compatibilidade entre a legislação geral federal e as normas estaduais editadas sob o pálio da competência concorrente reflete nítida situação de conflito legislativo de índole constitucional, ensejando a análise eventual ofensa direta às regras constitucionais de repartição da competência legislativa. [...] (ADI 3336, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 14/02/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 05-03-2020

O ministro Gilmar Mendes<sup>2</sup> também esquadrinhou a situação:

A lei estadual, que, a pretexto de minudenciar ou de suplementar lei federal, venha a perturbar, no âmbito local, o sistema que a União quis uniforme em todo o país, é inválida, por inconciliável com o modelo constitucional de competência legislativa concorrente.

Neste contexto, o impende asseverar que o PL não desborda a competência estadual, uma vez que se coaduna com a Legislação nacional que reconhece que o dever de educação somente pode ser efetivado mediante garantia de alimentação:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

VIII - 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 dispositivo supracitado, de per si, revela margem de atuação do ente estadual que, somada à competência material dos Estados para proporcionar os meios de acesso à educação (art. 23, V da CF/88)<sup>3</sup> e à vinculação positiva da Administração à Legalidade, demanda solução legislativa (art. 37, *caput*, da CF/88).

De outra banda, em deferência ao Federalismo, notadamente quando a norma federal de forma nítida (*clear statement rule*) não retira a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercer a complementação, a obrigação erigida em âmbito regional tem primazia. Nessa trilha o Supremo Tribunal Federal (STF):

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (*presumption against preemption*). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. 3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (*clear statement rule*), retire a presunção de que gozam os

<sup>2</sup> Mendes, Gilmar Ferreira Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019. – (Série IDP) 1. Direito constitucional - Brasil 2. Direito constitucional I. Branco, Paulo Gustavo Gonet II. Título III. Série.

<sup>3</sup> CF/88: Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

3 Pág. 03 de 08 - Documento assinado digitalmente. Para conferência acesse o site <https://portal.ssc.sc.gov.br/informal-externo> e informe o processo S.C.C.00023367/2021 e o número 78994811E



entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Recurso Extraordinário 194.704 Minas Gerais. (grifou-se)

### Iniciativa

Quanto à alçada para deflagrar o processo legislativo, o PL ato não motiva reprimenda.

Sob este prisma é forçoso reconhecer que não há incorreção na produção parlamentar, visto que não se assenhora das atribuições do Chefe do Executivo encartadas no art. 61, § 1º da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e no art. 50, § 2.º da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC).

É necessário ter em mente que a função precípua dos órgãos legislativos é a criação das regras e princípios e, apenas excepcionalmente, admite-se decote nessa iniciativa ou a atribuição de reserva a certa categoria de agentes ou órgãos. Com efeito, é premente a interpretação estrita das competências reservadas, como propugnado pelo Supremo Tribunal Federal (STF):

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).

Em reforço, colhe-se da lição doutrinária reproduzida no parecer do Ministério Público de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 158.603-0/0-00<sup>4</sup>:

A distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica” (J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

Pela pertinência, cumpre pontuar sobre a tese oriunda da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 878.911 Rio De Janeiro – tema 917.

Dos autos alhures exsurge problemática idêntica a aqui enfrentada, já que se discutia a “*aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com conseqüente aumento de despesa*”.

Já no introito da fundamentação o magistrado relator informou que a sua inteligência emana de posicionamento consolidado da corte nos processos ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.20, e consiste na impossibilidade de interpretação ampliativa do art. 61 da CF/88 para “*abarcas matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais*

<sup>4</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade 158.603-0/0-00. Parecer. Gomes. Maurício Augusto. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria\\_Juridica/Controle\\_Constitucionalidade/ADIns\\_3\\_Pareceres/ADIN-15860300\\_03-06-08.htm](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres/ADIN-15860300_03-06-08.htm)



*especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo”.*

O caso esmiuçado pelo guardião da constituição dizia respeito a recurso extraordinário com agravo, interposto pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que reconheceu a inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, de lei<sup>5</sup> que tornava obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais (art. 1º).

Para o ministro, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição é que o Poder Legislativo não poderia criar despesa e a reserva de iniciativa referente à organização administrativa prevista no art. 61, §1º, II, “b”, somente se aplica aos Territórios federais, conforme manifestação anterior da corte na ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJE 4.12.2009.

Em seguida arremata:

Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de **que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, 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).

A tese do tema 917 também teve como precedente o emblemático voto do ministro Eros Grau na ADI 3.394. Nesta ocasião, a lei amazonense açotada possuía como artigo nuclear um comando garantidor de exame de DNA aos necessitados:

Art. 1º - O Estado do Amazonas viabilizará a realização do exame laboratorial com ácido desoxirribonucléico - DNA ou teste de paternidade e maternidade para atender interesses de pessoas reconhecidamente carentes.

Para o integrante da suprema corte a lei atacada “*não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local*”. Ademais, expressou que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em rol taxativo, no artigo 61 da CF/88, “*dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo*”.

Nessa ambiência, deflui dos indigitados julgados que a edição de lei com imposição de prestações positivas ao Executivo não está necessariamente imbricada à matéria da reserva de iniciativa do art. 61, ainda que, em alguns casos, possa haver o entrelaçamento. Em outros termos, nem toda lei que prevê uma ação concreta no bojo de uma política pública, a ser operada pelo Executivo, acarretará modificação na estrutura ou na atribuição de seus órgãos, nem no regime jurídico de servidores públicos.

É certo que o exercício das funções estatais deve ter por desígnio a promoção dos direitos fundamentais, já que estes têm aplicação imediata<sup>6</sup>, no entanto, haja vista o Princípio da Justeza funcional, a interpretação das normas constitucionais não pode levar ao sentido que subverta a

<sup>5</sup>Art. 1º. Torna obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais. Parágrafo único. A instalação do equipamento citado no caput considerará proporcionalmente o número de alunos e funcionários existentes na unidade escolar, bem como as suas características territoriais e dimensões, respeitando as normas técnicas exigidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT. Art. 2º. Cada unidade escolar terá, no mínimo, duas câmaras de segurança que registrem permanentemente as suas áreas de acesso e principais instalações internas. Parágrafo único. O equipamento citado no caput deste artigo apresentará recurso de gravação de imagens. Art. 3º. As escolas situadas nas Áreas de Planejamento APs onde foram constatados os mais altos índices de violência terão prioridade na implantação do equipamento. Art. 4º. Esta Lei entre em vigor na data da sua publicação.

<sup>6</sup> CF/88 Art. 5º [...] § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.



ordem de Separação dos Poderes.

Daí que na persecução de determinadas políticas públicas muitas das vezes os representantes do Poder Legislativo editam regras capazes de tangenciar o conceito de Administração pública, conquanto não tratem da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, apesar de engajá-los.

Em decorrência disso, um importante vetor para descobrir a legitimidade de uma regra que correlacione a Administração Pública, em uma eventual intersecção entre a função administrativa e a legislativa, consiste em saber se o exercício da primeira não configura um obstáculo à consecução de direitos fundamentais por impedir a manifestação da segunda.

Nesta senda, vem a calhar a distinção realizada por Saul Baldivieso e Pablo Baldivieso<sup>7</sup>:

[...] Mas, como não há separação se não houver independência, veio implícito na separação dos Poderes o princípio da autonomia de cada Poder no que respeita à sua administração interna. Ou seja, cada Poder se autoadministra, de modo independente, cuidando com exclusividade dos atos e fatos administrativos que são estritamente peculiares à sua organização e ao seu funcionamento.

**Daí, que o termo administração pública assumiu dois sentidos: um sentido amplo, voltado para o interesse geral da comunidade; e um sentido estrito, voltado para o interesse interno de cada Poder, revestindo aqui o caráter de competência privativa do Poder a que se refere. Decorre daí o princípio estruturante da iniciativa legislativa sobre matéria público-administrativa. A saber: a administração do interesse geral da comunidade constitui matéria que não pode ser furtada à própria comunidade, nem sequer aos legisladores por ela eleitos, devendo-se garantir neste caso a iniciativa popular e a iniciativa parlamentar, ao passo que a administração dos interesses internos pertinentes a cada Poder não deve ser acessível senão a ele próprio, privativamente, para assegurar sua autonomia. Aqui, sim, se deve garantir a exclusividade da iniciativa.**

**Em suma, o princípio que preside à estruturação da iniciativa legislativa em correlação com a administração pública estabelece que a administração dos interesses gerais da comunidade é externa e acessível a todos os Poderes do Estado, tocando a cada um deles agir segundo a sua função precípua, ao passo que a administração dos interesses peculiares e internos de cada um dos Poderes não é acessível senão a ele próprio, privativamente, para garantir a sua autonomia.**

Destarte, apesar de o PL suscitar esforços administrativos, é indubitável o interesse geral da comunidade em que seja assegurada refeição no início do período matutino, demonstrando atuação válida do Legislativo. Do contrário, em não se admitindo esse pioneirismo, aniquilar-se-ia a promoção dos direitos fundamentais, que estariam jungidos exclusivamente à vontade do Chefe do Executivo.

Urge anotar que o direito à educação é de cunho social (arts. 6<sup>o</sup> e 205<sup>o</sup>), exigindo prestações positivas do Estado para concretização, de modo que para o STF *“Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição”*. Nesse sentido os precedentes:

<sup>7</sup> BALDIVIESO, Pablo. Projetos de iniciativa do Poder Legislativo à luz do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ. Genjuridico.com.br. 2021. Disponível em: < <http://genjuridico.com.br/2021/01/04/poder-legislativo-re-878-911-rj/>>. Acesso em 03.09.2021.

<sup>8</sup> CF/88: Art. 6<sup>o</sup> São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>9</sup> Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. **Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.** Precedentes. 3. Ação direta julgada improcedente. (ADI 4723, DJe 08.07.2020)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. **Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.** Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.282.228 RIO DE JANEIRO)

Mais especificamente, e ainda nesse viés, também não se vislumbra a criação de novas obrigações para o Executivo, uma vez que já faz parte das atribuições da Secretaria de Estado da Educação garantir o acesso e a permanência dos alunos na educação básica no Estado, dentro do panorama normativo vigente (Lei complementar estadual nº 741/2019):

Art. 35. À SED compete:

I – formular as políticas educacionais da educação básica, profissional e superior do Estado, observadas as normas regulamentares de ensino emanadas pelo Conselho Estadual de Educação;

II – garantir o acesso e a permanência dos alunos na educação básica no Estado;

Em adendo, na INFORMAÇÃO Nº 10506/2021 (Processo SCC 00023421/2021) a gerência de alimentação escolar da SED, ainda que para afastar a necessidade da produção legislativa que

**[...] a alimentação escolar já contempla o desjejum nos cardápios propostos aos alunos da educação básica.**

Conforme a demanda apresentada em cada unidade escolar, estas ficam responsáveis pela adesão da referida refeição, bem como organização do horário de servimento e realização do controle desse serviço.

Para corroborar, discorrendo sobre limites à formulação de políticas públicas por iniciativa do legislativo, TRINDADE<sup>10</sup> salienta que *“É possível, contudo, coordenar a atuação de órgãos ou entidades já existentes, ou fixar lhes os objetivos de atuação, ou ainda especificar-lhes as tarefas, dentro do quadro normativo já existente”*, sem que isso provoque a inconstitucionalidade formal subjetiva da medida.

Portanto, como o PL não contempla novas atribuições, tampouco rege o funcionamento e estruturação da Administração Pública, o descerramento da proposta tem guarida na lei fundamental.

<sup>10</sup> TRINDADE. João Trindade Cavalcante Filho. LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS - Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Ag. 27



### **Constitucionalidade material**

Quanto à constitucionalidade material, os artigos não evidenciam quaisquer contraposição substancial à carta política.

### **IV) Inconstitucionalidade formal objetiva – sugestão**

Por fim, tendo em vista que o comando positivo pretendido tem o condão de criar despesas, sugere-se a observância do art. 113 do Ato das disposições constitucionais transitórias (ADCT) para escoimar o PL de vício formal:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela EC 95/2016)

A suprema corte reforça a necessidade apontada pelo constituinte reformador:

A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos. [ADI 5.816, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019.]

### **CONCLUSÃO**

Pelo esposado, opina-se pela constitucionalidade do PL nº 0260.8/2021.

É o parecer.

**CARLOS RENÉ MAGALHÃES MASCARENHAS**

**Procurador do Estado**



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **78XXA5U5**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**CARLOS RENE MAGALHAES MASCARENHAS** (CPF: 038.XXX.543-XX) em 07/01/2022 às 13:41:51

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:44:58 e válido até 24/07/2120 - 13:44:58.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIzMzY3XzIzMzg0XzlwMjFfNzhYWEE1VTU=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00023367/2021** e o código **78XXA5U5** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.





## Assinaturas do documento



Código para verificação: **T2E9V02N**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **ALINE CLEUSA DE SOUZA** (CPF: 003.XXX.689-XX) em 07/01/2022 às 14:15:11  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:14:45 e válido até 13/07/2118 - 13:14:45.  
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-Jocumento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIzMzY3XzIzMzg0XzlwMjFFVDJFOVYwMk4=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00023367/2021** e o código **T2E9V02N** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**DESPACHO**

**Referência:** SCC 23367/2021

**Assunto:** Diligência. Projeto de Lei nº 260.8/2021. Iniciativa parlamentar. Inclui desjejum na alimentação escolar básica. Direito à educação. Competência Concorrente. Constitucionalidade formal orgânica. Constitucionalidade formal subjetiva. Poder Executivo. Reserva de Iniciativa. Inocorrência. Tema 917. Obrigação positiva. Art. 61 da Constituição Federal de 1988. Distinção. Promoção de direito. Sugestão de atenção ao Artigo 113 do Ato das disposições constitucionais transitórias.

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Interessado:** Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

1. Aprovo o **Parecer nº 22/2022-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Carlos Renê Magalhães Mascarenhas, referendado pela Dra. Aline Cleusa de Souza, Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica.

2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

**SÉRGIO LAGUNA PEREIRA**  
Procurador-Geral do Estado, designado<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ato nº 2690/2021, DOE nº 21.676, de 28/12/2021.

Lei Complementar nº 317, de 30 de dezembro de 2005:

Art. 9º Compete ao Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos:

I – substituir o Procurador-Geral do Estado nos seus impedimentos e afastamentos eventuais;



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **P5ST71A4**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **SÉRGIO LAGUNA PEREIRA** (CPF: 004.XXX.480-XX) em 07/01/2022 às 12:52:26  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:07:26 e válido até 13/07/2118 - 15:07:26.  
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIzMzY3XzIzMzg0XzlwMjFfUDVTVDcxQTQ=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00023367/2021** e o código **P5ST71A4** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



INFORMAÇÃO Nº 10506/2021

Florianópolis, 20 de dezembro de 2021

Processo SCC 23421/2021, Ofício 1988/CC-DIAL-  
GEMAT, PL nº 0260.8/2021.

Prezada Consultora,

Do PL nº 0260.8/2021, que trata do desjejum a ser ofertado aos alunos da educação básica da rede estadual de Santa Catarina, informamos que a alimentação escolar já contempla o desjejum nos cardápios propostos aos alunos da educação básica.

Conforme a demanda apresentada em cada unidade escolar, estas ficam responsáveis pela adesão da referida refeição, bem como organização do horário de servimento e realização do controle desse serviço.

Ante o exposto, entendemos não haver necessidade de continuidade desse PL, pois os cardápios da SED já atendem a referida proposta, oriunda da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

À sua consideração,

**Carolina Dias Moriconi**  
Gerente de Alimentação Escolar  
Nutricionista RT  
(assinado digitalmente)



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **HN63B7A6**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **ELIEL VEIGA DA SILVA** (CPF: 923.XXX.779-XX) em 20/12/2021 às 16:02:36  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 19/03/2019 - 18:05:38 e válido até 19/03/2119 - 18:05:38.  
(Assinatura do sistema)

🔍 **CAROLINA DIAS MORICONI** (CPF: 018.XXX.149-XX) em 21/12/2021 às 13:54:26  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 22/11/2021 - 16:43:10 e válido até 22/11/2121 - 16:43:10.  
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIzNDIxXzIzNDM4XzlwMjFfSE42M0I3QTY=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00023421/2021** e o código **HN63B7A6** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E**  
**SECCIONAIS DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS**  
**(NUAJ)**



**PARECER Nº 967/2021/NUAJ/SED/SC**

Florianópolis, data da assinatura digital.

**Referência SCC 00023421/2021**

**Assunto:** Diligência em Projeto de Lei.

**Origem:** Secretaria de Estado da Casa Civil de Santa Catarina (SCC)

**Interessado(a):** Secretaria do Estado da Educação

**EMENTA:** Direito Administrativo. Resposta a diligência da Assembleia Legislativa. Decreto Estadual nº 2.382, de 2014. Instrução Normativa nº 001/SCC-DIAL, de 2014.

## **RELATÓRIO**

Trata-se do Ofício nº 1988/CC-DIAL-GEMAT, que solicita o exame e a emissão de parecer respeito do Projeto de Lei nº 0260.8/2021, que "Inclui o desjejum na alimentação escolar dos estudantes da rede pública estadual de educação básica do Estado de Santa Catarina, a ser fornecido no início do período matutino dos dias letivos", oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

A Diretoria de Ensino (DIEN) apresentou manifestação por meio da Informação nº 10506, posta à fl. 0004 dos autos.

Ato contínuo os autos vieram a esta Consultoria Jurídica.

É o essencial relato.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

Preliminarmente, destaca-se que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos documentais que constam dos autos. Isto porque, incumbe a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, em especial, no que concerne ao controle de legalidade dos atos administrativos.

Portanto, o parecer jurídico deve evitar posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade, podendo, porém, sobre estes emitir recomendações, enfatizando que o seu acatamento fica a critério do gestor.

**Dito isso, passa-se à análise do caso.**

Nos termos do art. 19º, inciso II, do Decreto nº 2.382, de 2014, compete aos órgãos setoriais do Sistema de Atos do Processo Legislativo **instruir as diligências em projetos de lei com parecer analítico, fundamentado e conclusivo, elaborado pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico, e referendado**



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E**  
**SECCIONAIS DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS**  
**(NUAJ)**



pelo titular da Secretaria de Estado ou pelo dirigente da fundação, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista proponente, nos pedidos que envolverem matéria jurídica.

Resta evidente, portanto, que compete a esta Consultoria Jurídica a elaboração de parecer analítico, fundamentado e conclusivo acerca dos termos propostos no projeto de lei, conforme previsto no art. 19, § 1º, II, do Decreto referido.

Notadamente, considerando a competência exclusiva da Procuradoria-Geral do Estado para se manifestar sobre a constitucionalidade dos projetos de lei, conforme art. 5º, inciso X, do Decreto Estadual nº 724, de 18 de outubro de 2007, enquanto órgão central do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos, esta manifestação se restringe ao mérito da proposição.

A propósito, a manifestação da Diretoria de Ensino apresenta os seguintes termos:

**Diretoria de Ensino:**

Do PL nº 0260.8/2021, que trata do desjejum a ser ofertado aos alunos da educação básica da rede estadual de Santa Catarina, informamos que a alimentação escolar já contempla o desjejum nos cardápios propostos aos alunos da educação básica.

Conforme a demanda apresentada em cada unidade escolar, estas ficam responsáveis pela adesão da referida refeição, bem como organização do horário de servimento e realização do controle desse serviço.

Ante o exposto, entendemos não haver necessidade de continuidade desse PL, pois os cardápios da SED já atendem a referida proposta, oriunda da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

Isso posto, considerando o fato de que o desjejum está contemplado nos cardápios elaborados para o atendimento dos estudantes da educação básica, manifestou a Diretoria em questão a desnecessidade de lei específica para regular a matéria apresentada no Projeto de Lei nº 0260.8/2021.

**CONCLUSÃO**

Ante o exposto, **opina-se<sup>1</sup>** pelo encaminhamento dos autos à Diretoria de Assuntos Legislativos - DIAL - da Casa Civil do Estado de Santa Catarina, com a manifestação do setor técnico desta Secretaria de Estado da Educação.

**É o parecer.**

**JULIA ESTEVES GUIMARÃES**  
Procuradora do Estado de Santa Catarina

<sup>1</sup> A função do Advogado Público (ou assessor jurídico) quando atua em órgão jurídico de consultoria da Administração é de, quando consultado, emitir uma peça (parecer) técnico-jurídica proporcional à realidade dos fatos, respaldada por embasamento legal, não podendo ser alçado à condição de administrador público, quando emana um pensamento jurídico razoável, construído em fatos reais e com o devido e necessário embasamento legal. (TRF1, AG 0003283-55.2012.4.01.0000 / AM - 08/03/2013 - DESEMBARGADORA FEDERAL MONICA SIFUENTES)



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E**  
**SECCIONAIS DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS**  
**(NUAJ)**



**DESPACHO**

Acolho a informação técnica de fl. 0004, quanto à inadequação da proposição do Projeto de Lei nº 0260.8/2021, bem como os termos do **PARECER Nº 967/2021/NUAJ/SED/SC**, determinando, o encaminhamento dos autos à Diretoria de Assuntos Legislativos - DIAL - da Casa Civil do Estado de Santa Catarina.

Florianópolis, data da assinatura digital.

**LUIZ FERNANDO CARDOSO**  
Secretário de Estado da Educação



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **17BL5T8H**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**"JULIA ESTEVES GUIMARAES"** em 23/12/2021 às 15:44:18

Emitido por: "SGP-e", emitido em 25/10/2021 - 16:10:50 e válido até 25/10/2121 - 16:10:50.

(Assinatura do sistema)



**LUIZ FERNANDO CARDOSO** (CPF: 015.XXX.949-XX) em 23/12/2021 às 16:29:00

Emitido por: "SGP-e", emitido em 08/02/2021 - 14:01:49 e válido até 08/02/2121 - 14:01:49.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIzNDIxXzIzNDM4XzIwMjFfMTdCTDVUOEg=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00023421/2021** e o código **17BL5T8H** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



## DEVOLUÇÃO

Após respondida a diligência, usando os atributos do Regimento Interno (Resolução nº 001/2019) em seu artigo 144, devolve-se o presente Processo Legislativo PL./0260.8/2021 para o Senhor Deputado Moacir Sopelsa, para exarar relatório conforme prazo regimental.

Sala da Comissão, em 3 de fevereiro de 2022



Alexandre Luiz Soares  
Chefe de Secretaria