SF/26608.75523-76

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei nº 3.002, de 2024, da Senadora Janaína Farias, que *dispõe sobre a Política Brasileira da Alimentação Escolar, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação; institui o Programa Nacional de Alimentação Escolar; altera a Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga os arts. 1º a 21 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009; e dá outras providências*.

Relator: Senador **JAIME BAGATTOLI**

II – ANÁLISE

Não se identifica, em princípio, reserva constitucional de iniciativa legislativa conferida ao Presidente da República quanto à matéria tratada na proposição. A instituição, a ampliação ou o aperfeiçoamento de políticas públicas educacionais inserem-se no âmbito da iniciativa legislativa geral prevista no art. 61, *caput*, da Constituição Federal, podendo ser objeto de proposição por qualquer membro ou comissão do Congresso Nacional.

Quanto à constitucionalidade material, o PL nº 3.002, de 2024, está em consonância com os comandos constitucionais relacionados à garantia do direito à educação e à alimentação adequada, ao buscar fortalecer a alimentação escolar como instrumento de promoção do desenvolvimento educacional, da saúde e da segurança alimentar de crianças e adolescentes matriculados na educação básica pública.

Assinado eletronicamente, por Sen. Jaime Bagattoli

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4480135408

SF/26608.75523-76

Quanto à regimentalidade, a CRA tem competência para se pronunciar sobre agricultura familiar e segurança alimentar, em razão do disposto no art. 104-B, inciso IV, do RISF. Esgotadas as questões formais e reconhecida a competência desta comissão para a análise da proposição, passa-se à análise de mérito.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) constitui uma das mais relevantes políticas públicas educacionais e de segurança alimentar do país. Instituído pela Lei nº 11.947, de 2009, o programa atende atualmente cerca de 40 milhões de estudantes em mais de 150 mil escolas da educação básica pública, promovendo não apenas o acesso à alimentação adequada, mas também a educação alimentar e nutricional e o incentivo à agricultura familiar, que historicamente responde por parcela significativa do fornecimento de gêneros alimentícios para o programa.

Nesse contexto, o PL nº 3.002, de 2024, busca conferir maior densidade normativa à política pública de alimentação escolar, por meio da instituição da Política Brasileira da Alimentação Escolar (PBAE), concebida como política pública de caráter federativo e intersetorial, voltada ao fortalecimento da oferta de alimentação saudável nas escolas e ao aprimoramento da governança, da transparência e do controle social sobre os recursos destinados ao PNAE.

Não obstante os méritos da proposta, o substitutivo aprovado pela CCJ, embora tenha aprimorado o texto original ao preservar a vigência da Lei nº 11.947, de 2009, e evitar a revogação integral do regime jurídico do PNAE, ainda apresenta fragilidades de técnica legislativa e sistematização normativa que merecem consideração.

Entre os principais pontos destacam-se a presença de dispositivos excessivamente genéricos ou meramente declaratórios, a incorporação de comandos de natureza predominantemente administrativa ou regulamentar e a atribuição direta de competências operacionais a órgãos do Poder Executivo, aspectos que podem reduzir a clareza normativa e suscitar questionamentos quanto à adequação do texto às boas práticas de elaboração legislativa.

Assim, embora o projeto trate de política pública de grande relevância social e educacional, eventuais ajustes de redação e de técnica legislativa podem contribuir para aperfeiçoar o substitutivo aprovado pela CCJ,

Assinado eletronicamente, por Sen. Jaime Bagattoli

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4480135408

SF/26608.75523-76

conferindo maior clareza normativa, melhor sistematização do texto legal e maior segurança jurídica para a implementação da PBAE e do PNAE.

Por isso, apresentamos a seguinte emenda substitutiva que tem por finalidade aperfeiçoar a disciplina normativa da alimentação escolar no Brasil, conferindo maior organicidade, precisão técnica e abrangência ao conjunto de regras que regem a matéria. A proposta parte do reconhecimento de que, embora o PNAE constitua um dos programas sociais mais consolidados da história brasileira, o arcabouço legal que o sustenta carece de atualização estrutural capaz de responder aos desafios contemporâneos da segurança alimentar, da equidade educacional e da gestão federativa.

Nesse sentido, a instituição formal da Política Brasileira da Alimentação Escolar (PBAE) representa o reconhecimento de que a alimentação escolar transcende a lógica programática e assistencial que historicamente a caracterizou, devendo ser compreendida como política de Estado dotada de objetivos, diretrizes e instrumentos próprios, com base constitucional sólida e comprometimento normativo de longo prazo. A reunião, em um único diploma legal, dos princípios, objetivos, diretrizes, mecanismos de financiamento, estruturas de governança e sistemas de controle conferirá à política a coerência sistêmica que hoje lhe falta, eliminando a dispersão normativa que dificultava sua implementação coordenada nos três níveis federativos.

A proposta promove ainda uma ampliação substantiva dos objetivos da política, superando a visão reducionista que limitava a alimentação escolar à mera oferta de refeições. Ao incorporar a promoção de hábitos alimentares saudáveis desde a infância e a consolidação do direito à alimentação escolar como indissociável do direito à educação, o texto alinha a legislação brasileira às melhores práticas internacionais e aos compromissos assumidos pelo país no âmbito da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. No mesmo sentido, a explicitação da responsabilidade financeira compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios corrige uma distorção histórica da legislação anterior, que concentrava excessivamente os encargos na União e tornava a política vulnerável a contingenciamentos orçamentários federais, desincentivando o protagonismo dos entes subnacionais.

Assinado eletronicamente, por Sen. Jaime Bagattoli

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4480135408

SF/26608.75523-76

No plano da governança, a criação do Conselho Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), com composição equilibrada entre representantes do governo federal, dos entes subnacionais e da sociedade civil organizada, e com participação das cinco regiões do país em regime de alternância, preenche uma lacuna relevante do modelo anterior, que carecia de instância colegiada nacional com tal representatividade. Essa estrutura, articulada com o fortalecimento dos conselhos estaduais e municipais como órgãos permanentes de fiscalização e deliberação, integra organicamente os diferentes níveis da política e amplia as condições para o exercício efetivo do controle social. Complementa esse arranjo a instituição de um sistema nacional informatizado de monitoramento e transparência, de caráter obrigatório para todos os entes federativos, que permitirá o acompanhamento em tempo real da execução da política e contribuirá para a prevenção de irregularidades na aplicação dos recursos públicos.

A redação proposta incorpora temas de crescente relevância que estavam ausentes ou insuficientemente tratados na legislação vigente, como a promoção do aleitamento materno no ambiente escolar, o respeito à diversidade cultural alimentar de povos indígenas e comunidades tradicionais e a cooperação técnica internacional. Essas inclusões refletem uma compreensão mais ampla e contemporânea do papel da alimentação escolar como instrumento de saúde pública, afirmação cultural e projeção internacional do Brasil como referência em políticas sociais. Aliadas aos aperfeiçoamentos de técnica legislativa promovidos ao longo do texto — com a substituição de expressões vagas por formulações mais precisas e juridicamente seguras —, essas inovações conferem ao substitutivo proposto a consistência normativa necessária para que a alimentação escolar cumpra, de forma plena e sustentável, seu papel como direito fundamental e instrumento de desenvolvimento humano e educacional no Brasil.

Assinado eletronicamente, por Sen. Jaime Bagattoli

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4480135408

SF/26608.75523-76

Por fim, a Emenda nº 2, embora orientada ao fortalecimento da transparência e da rastreabilidade dos recursos do PNAE, incorpora à legislação aspectos predominantemente operacionais da execução financeira do Programa, atualmente disciplinados por normas infralegais editadas pelo FNDE. Assim, a inserção desses procedimentos diretamente na lei reduziria a flexibilidade necessária para que a Administração adapte as regras de movimentação e controle dos recursos às mudanças operacionais, tecnológicas e bancárias, sem que disso decorra ganho proporcional para a fiscalização do Programa. Além disso, a obrigatoriedade de manutenção das contas correntes específicas no Banco do Brasil pode criar dificuldades práticas para a execução do PNAE, especialmente em municípios que não dispõem de agência da instituição. Cabe considerar, ainda, que o substitutivo já contempla mecanismos destinados a ampliar a fiscalização e a rastreabilidade dos recursos, inclusive mediante a instituição de sistema nacional informatizado para monitoramento, controle e transparência da execução do PBAE e do PNAE.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela rejeição da Emenda nº 2, e pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.002, de 2024, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CRA (SUBSTITUTIVO)

Esta Lei institui a Política Brasileira da Alimentação Escolar (PBAE), estabelece seus objetivos e diretrizes, disciplina a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) e dá outras providências.

Art. 1º Esta Lei institui a Política Brasileira da Alimentação Escolar (PBAE), estabelece seus objetivos e diretrizes, disciplina a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) e dá outras providências.

Art. 2º São objetivos da PBAE:

Assinado eletronicamente, por Sen. Jaime Bagattoli

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4480135408

SF/26608.75523-76

I – assegurar a oferta contínua de alimentação escolar a todos os estudantes da educação básica pública;

II – contribuir para a segurança alimentar e nutricional dos estudantes, mediante a oferta de alimentação adequada, saudável, culturalmente referenciada e de qualidade;

III – contribuir para o desenvolvimento integral dos estudantes e para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem, promovendo hábitos alimentares saudáveis desde a infância;

IV – promover a equidade no acesso à alimentação escolar, consideradas as desigualdades regionais, sociais e as condições específicas dos estudantes;

V – consolidar a alimentação escolar como política pública de Estado essencial à efetivação do direito à educação.

Art. 3º A PBAE observará as seguintes diretrizes:

I – fortalecimento da atuação da União na definição de normas e no apoio técnico e financeiro à implementação da alimentação escolar;

II – definição de parâmetros mínimos de qualidade nutricional e sanitária, e valores *per capita* da alimentação escolar, consideradas as peculiaridades regionais e locais, bem como as necessidades alimentares específicas dos estudantes;

III – cooperação federativa entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios na implementação da política;

IV – promoção da participação social no acompanhamento e no controle democrático da política;

V – fortalecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, instituído pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, como instrumento estruturante e financiador da PBAE;

Assinado eletronicamente, por Sen. Jaime Bagattoli

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4480135408

SF/26608.75523-76

VI – implementação de sistemas de monitoramento, controle e transparência da execução da política, com publicização periódica de dados e resultados;

VII – promoção da alimentação escolar como política universal e intersetorial, com integração de ações de educação alimentar e nutricional;

VIII – respeito à diversidade cultural alimentar, aos saberes e práticas tradicionais, especialmente de povos indígenas e comunidades tradicionais;

IX – estímulo à cooperação federativa e à colaboração internacional na promoção da alimentação escolar, com compartilhamento de boas práticas e experiências.

Art. 4º A PBAE será financiada de forma compartilhada entre a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios:

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios assegurarão, em seus respectivos orçamentos, os recursos necessários ao cumprimento dos objetivos e diretrizes da PBAE e do PNAE, observada a cooperação federativa.

§ 2º A participação financeira dos entes federativos observará as competências comuns e concorrentes previstas na Constituição Federal e buscará a redução das desigualdades regionais e sociais.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão recursos para execução da PBAE e do PNAE, de modo a garantir a universalidade, a qualidade e a continuidade da alimentação escolar.

Art. 5º A fiscalização e o controle da PBAE serão exercidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pelo CNAE e, em seus respectivos âmbitos de competência, pelos conselhos estaduais, distrital e municipais de alimentação escolar, órgãos colegiados permanentes com funções de fiscalização, deliberação e assessoramento.

§ 1º O CNAE terá a seguinte composição:

Assinado eletronicamente, por Sen. Jaime Bagattoli

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4480135408

SF/26608.75523-76

I – 4 (quatro) representantes indicados pela União;

II – 5 (cinco) representantes indicados pelos conselhos estaduais

e distrital de alimentação escolar, sendo um de cada região do país, em regime de alternância entre os entes federativos;

III – 5 (cinco) representantes indicados pelos conselhos municipais de alimentação escolar, sendo um de cada região do país, em regime de alternância entre os entes federativos;

IV – 5 (cinco) representantes indicados por entidades civis organizadas com atividades relacionadas à alimentação escolar.

§ 2º Cada membro titular do CNAE terá 1 (um) suplente do respectivo segmento.

§ 3º Os membros do CNAE terão mandato de 2 (dois) anos, admitida a recondução.

§ 4º As competências e a forma de funcionamento do CNAE serão detalhadas em ato normativo do FNDE.

Art. 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios utilizarão sistema nacional informatizado destinado ao monitoramento, ao controle e à transparência da execução da PBAE e do PNAE.

§ 1º O sistema de que trata o *caput* observará os princípios da publicidade, da transparência, da acessibilidade e da integração de dados entre os entes federativos.

§ 2º O acesso às informações do sistema será assegurado à sociedade, na forma do regulamento.

§ 3º O Poder Executivo federal regulamentará o sistema, inclusive quanto à estrutura, o funcionamento, os procedimentos de prestação de contas, validação dos dados e os demais aspectos necessários à execução do disposto neste artigo.

Assinado eletronicamente, por Sen. Jaime Bagattoli

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4480135408

SF/26608.75523-76

§ 4º O regulamento poderá dispor sobre a integração ou a substituição de procedimentos formais de prestação de contas, observado o disposto na legislação vigente.

Art. 7º A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º .....

.....

V – o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais, como as indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI – o direito à alimentação escolar, visando a garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, mediante acesso igualitário a alimentos que respeitem as diferentes faixas etárias e condições de saúde dos alunos com necessidades de atenção específica, assim como daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social;

.....

VIII – a promoção, a proteção e o apoio ao aleitamento materno no ambiente escolar, especialmente nas instituições de educação infantil, garantindo-se espaços favoráveis e acolhedores, assim como estratégias que incentivem a amamentação, orientem as famílias sobre a retirada e o armazenamento do leite materno, assegurem sua oferta segura pelos profissionais das creches às crianças no ambiente escolar e fomentem a implantação de salas de apoio à amamentação;

IX – a promoção da Política Brasileira da Alimentação Escolar (PBAE) para outros países, mediante a celebração de acordos internacionais ou a estruturação de mecanismos de cooperação técnica bilateral ou multilateral que fortaleçam a alimentação escolar como política estrutural para o desenvolvimento da educação.

§ 1º As diretrizes estabelecidas nesta Lei aplicam-se à alimentação escolar fornecida nas escolas, bem como àquela ofertada ou posta à venda em estabelecimentos públicos e privados de ensino.

§ 2º A responsabilidade técnica pela alimentação escolar nas escolas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios caberá ao nutricionista responsável, que deverá atuar respeitando as diretrizes e objetivos do PBAE e a legislação pertinente." (NR)

Assinado eletronicamente, por Sen. Jaime Bagattoli

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4480135408

SF/26608.75523-76

"Art. 5º .....

.....

§ 4º O montante dos recursos financeiros de que trata o § 1º será calculado com base no número de estudantes regularmente matriculados na educação básica pública de cada ente federativo, conforme os dados oficiais de matrícula do censo escolar, e será mensurado com base em indicadores voltados à redução de desigualdades e em critérios que possam contribuir para uma fixação equitativa e fundamentada em critérios objetivos do montante a ser investido pelos entes federativos.

§ 5º Para os fins deste artigo, serão considerados como parte das redes estaduais, distrital e municipais os alunos matriculados em:

.....

§ 7º O FNDE expedirá normas relativas à metodologia, aos indicadores e aos fatores de ponderação de que trata o § 4º e as demais orientações e instruções necessárias à execução do PNAE, devendo estas normas estarem implementadas em até 1 (um) ano após a publicação desta Lei.

§ 8º A diretriz de universalidade do atendimento a que se refere o inciso III do art. 2º será assegurada, pelo menos, com o mesmo volume de recursos a que as redes de ensino tenham feito jus no exercício anterior ao da implementação, bem como, no mínimo, os mesmos valores per capita.

§ 9º Os valores *per capita* serão reajustados anualmente, no mês de janeiro, com base na variação percentual do grupo de despesa "Alimentos e Bebidas" e do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou de outro grupo ou índice que os vierem a substituir, devendo o percentual de reajuste ser igual ou superior à referida variação, sujeito à disponibilidade orçamentária e financeira." (NR)

"Art. 16-A. Compete ainda à União, por meio do FNDE:

I – coordenar a PBAE;

II – estabelecer as normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação da PBAE;

III – prestar orientações técnicas gerais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o bom desempenho da PBAE;

IV – repassar recursos financeiros às escolas federais para o bom desempenho da PBAE e do PNAE;

V – fiscalizar as escolas federais que participam da PBAE e do PNAE.

Assinado eletronicamente, por Sen. Jaime Bagattoli

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4480135408

SF/26608.75523-76

Art. 8º Nos dez primeiros anos posteriores à entrada em vigor desta Lei, a União poderá conceder estímulo financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a implementação de boas práticas de desenvolvimento da educação alimentar e nutricional nos currículos escolares.

Art. 9º A regulamentação desta Lei poderá ser feita por ato normativo do FNDE, aprovado pelo seu Conselho Deliberativo.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Assinado eletronicamente, por Sen. Jaime Bagattoli

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4480135408