**Parecer Jurídico nº 065/2024**

**Assunto: Projeto de Lei nº 28/2024 –** Altera a Lei nº 6.562/23, que institui o Conselho Municipal de Segurança Alimentar – COMSEA.

**Autoria do Executivo – Mensagem 18/2024.**

***À Comissão de Justiça e Redação,***

***Exmo. Sr. Presidente Vereador Gabriel Bueno.***

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Altera a Lei nº 6.562/23, que institui o Conselho Municipal de Segurança Alimentar – COMSEA.”,* seguintes termos:

|  |  |
| --- | --- |
| **Lei nº 6.562/23** | **Projeto de Lei nº 28/2024** |
| ***Art. 5º*** *O COMSEA, será composto por 12 (doze) membros titulares e seus respectivos suplentes, necessariamente do mesmo órgão, sendo 6 (seis) representantes do Poder Público Municipal e 6 (seis) representantes da Sociedade Civil organizada que atuam em Segurança Alimentar e Nutricional, sendo:*  *I - representantes do Poder Público Municipal:*  *a) 2 (dois) da Secretaria de Assistência Social - SAS;*  *b) 1 (um) da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Inovação - SDETI;*  *c) 1 (um) da Secretaria da Saúde - SS;*  *d) 1 (um) da Secretaria da Educação - SE;*  *e) 1 (um) da Secretaria de Esportes e Lazer - SEL;*  *II - representantes da Sociedade Civil: a) 6 (seis) representantes de Entidades Sociais.* | *Art. 1º O art. 5º da Lei nº 6.562, de 11 de dezembro de 2023, passa a vigorar com a seguinte redação:*  *“****Art. 5º*** *O COMSEA, será composto por 12 (doze) membros titulares e seus respectivos suplentes, necessariamente do mesmo órgão, sendo 4 (quatro) representantes do Poder Público Municipal e 8 (oito) representantes da Sociedade Civil organizada que atuam em Segurança Alimentar e Nutricional, sendo:*  *I - representantes do Poder Público Municipal:*  *a) 1 (um) da Secretaria de Assistência Social - SAS;*  *b) 1 (um) da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Inovação - SDETI;*  *c) 1 (um) da Secretaria da Saúde - SS;*  *d) 1 (um) da Secretaria da Educação - SE;*  *II - representantes da Sociedade Civil: 8 (oito) representantes de Entidades Sociais.”* |

Constou da mensagem do projeto:

*(...)*

*Esta proposta decorre da necessidade de integração da Municipalidade ao SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O tema foi abordado nos autos do processo PMV 27.009/23 e nos autos do SEI/MP 29.0001.0209118.2023-80, objeto da Lei Federal nº 11.346/06, regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.272/10, que estabelece os requisitos mínimos para a formalização do termo de adesão, incluindo a instituição de conselho estadual, distrital ou municipal de segurança alimentar e nutricional,  
composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais.*

*Portanto, considerando os princípios e diretrizes do Sistema, é fundamental que o COMSEA seja composto de forma a atender às  
exigências legais e promover a efetiva participação da sociedade na promoção da segurança alimentar e nutricional.*

*(...)*

*Ab initio*, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.[[1]](#footnote-2)

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal[[2]](#footnote-3).

Considerando-se os aspectos constitucional, legal e jurídico, passa-se a **análise técnica** do projeto.

Preliminarmente, quanto ao pedido de urgência o Regimento Interno dispõe:

*Art. 115. O* ***Prefeito******poderá solicitar regime de urgência para******projeto de sua iniciativa******considerado de relevante interesse público,******devendo a Câmara apreciá-lo dentro do prazo de trinta dias.***

*§ 1º Se a Câmara não deliberar naquele prazo, o projeto será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais, até que se ultime sua votação.*

*§ 2º Por exceção, não ficará sobrestado o exame do veto cujo prazo de deliberação tenha se esgotado.*

*§ 3º O pedido de urgência será apreciado pela Comissão de Justiça e Redação e quando negado será submetido à votação do Plenário.*

*§ 4º A Mesa poderá fixar prazo para apresentação de emendas tanto em primeira como em segunda discussão.*

*§ 5º Após o prazo fixado na forma do parágrafo anterior, as emendas para a segunda discussão só serão aceitas quando apresentadas pela Mesa ou assinada por pelo menos um terço dos vereadores da Câmara.*

***§ 6º Aos projetos de Codificação e Estatuto, artigos 121 e 122, não se aplicam o disposto no caput do artigo.***

Assim, por não se tratar de projeto de Codificação ou de Estatuto e desde que a Comissão de Justiça e Redação entenda estar caracterizado o relevante interesse público, o pedido de urgência comportará manifestação favorável.

A proposta em exame, no que tange à **competência municipal,** afigura-se revestida de constitucionalidade, pois, por força da Constituição Federal os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB).

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

*Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:*

*(...)*

*“Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local; “*

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

*"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira.* ***O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)*** *(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)*

A Lei Orgânica estabelece que a matéria deve ser submetida à apreciação da Câmara:

*Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

*(...)*

***XI - autorizar a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração;***

*(...)*

No que tange à **competência para deflagrar o processo legislativo** a propositura apresentada pela Prefeita atende às regras de iniciativa, porquanto trata-se de iniciativa privativa do Executivo, conforme previsão na Constituição Bandeirante (art. 24, § 2º) e na Lei Orgânica de Valinhos (art. 48), *in verbis*:

* **Constituição Bandeirante**

*Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*(...)*

***2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.***

*(...)*

* **Lei Orgânica de Valinhos**

*Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

*(...)*

***II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;***

*(...)*

Na mesma linha colacionamos julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acerca da competência privativa do Executivo para dispor sobre a matéria:

*\*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.718, de 14 de outubro de 2020, do Município de Andradina,* ***de iniciativa parlamentar e com integral veto do Prefeito, que alterou a estrutura do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente –*** *CONCRIAN, aumentando de 10 para 12 conselheiros, estes dois últimos oriundos dos quadros da OAB e do MPSP - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes -* ***VÍCIO DE INICIATIVA – Ocorrência – Lei objurgada que altera estrutura de órgão permanente vinculado ao Poder Executivo Municipal, sem a necessária concorrência de vontade do Chefe deste Poder – Projeto de lei que altera estrutura ou atribuições de órgãos vinculados a outro Poder que deve ser de iniciativa privativa deste, seja da Casa Legislativa ou da Administração (artigos 20, inciso III, 47, inciso II, e 144 da CE/89) – Violação, também, do preceito jurisprudencial oriundo do TEMA 917 em repercussão geral no Supremo Tribunal Federal -*** *Inconstitucionalidade existente - Ação julgada procedente.\* (TJSP;  Direta de Inconstitucionalidade 2298275-68.2020.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/08/2021; Data de Registro: 30/08/2021)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 4.266, de 23 de dezembro de 2019, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a preservação do patrimônio histórico, cultural, artístico e natural do município de Mirassol,* ***cria o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e institui o Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural de Mirassol"****. 1 - Alegação de ofensa à Lei Orgânica do Município e à Lei de Responsabilidade Fiscal. Inadmissibilidade. Controle abstrato de leis municipais que somente pode ser exercido mediante confronto com a Constituição Estadual, nos termos do artigo 125, § 2º, da Constituição Paulista. 2 - Alegação de inconstitucionalidade decorrente da criação de despesas sem indicação de fonte de custeio. Rejeição. Supremo Tribunal Federal que já consolidou entendimento no sentido de que a "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação" (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). 3 - Artigo 53 da lei impugnada. Dispositivo que concede isenção de IPTU em relação aos imóveis tombados. Suposta ofensa à disposição do artigo 113 do ADCT. Rejeição. Matéria Tributária. Competência concorrente, inclusive para disciplinar redução de tributos ou concessão de isenção fiscal; e ainda que a lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária. Posicionamento que deve prevalecer mesmo que a norma não venha acompanhada de demonstrativo dos efeitos decorrentes da isenção (artigo 174, § 4º, da Constituição Estadual), pois, conforme decidido na ADIN n. 2001841-69.2018.8.26.0000, com confirmação no RE 1.158.273/SP, o "Novo Regime Fiscal", instituído pela Emenda Constitucional n° 95, de 15 de dezembro de 2016, e disciplinado nos artigos 106a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, é restrito às finanças da União". 4 - Artigo 44 da lei impugnada. Dispositivo que atribui à Administração Municipal a competência para reajustar o valor das multas previstas na lei, dependendo da gravidade da infração. Alegação de ofensa ao princípio da reserva legal. Reconhecimento. Conforme disposição do artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", o que significa que somente a lei pode descrever infração e impor (ou majorar) penalidades. Inconstitucionalidade manifesta. 4. Artigo 42 da lei impugnada. Dispositivo que assegura ao município o direito de preferência na aquisição do bem tombado. Alegação de ofensa à disposição do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal. Reconhecimento. Hipótese de usurpação da competência da União para legislar sobre direito civil e processual civil. União que, no exercício de sua competência privativa, já havia regulamentado a matéria por meio do Decreto Lei n. 25/1937, atualmente revogado (pelo artigo 1072 do CPC). Disciplina atual que consta do artigo 802, § 3º, e artigo 889, inciso VIII, ambos do CPC. 5. Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento parcial. Versando a lei impugnada sobre preservação do patrimônio histórico, cultural, artístico e natural do município, em termos genéricos e abstratos, não há falar em inconstitucionalidade do ato normativo por vício de iniciativa ou ofensa aos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração, exceto em relação à parte da norma que avança sobre atos de gestão administrativa, identificada nos itens seguintes: 5.1 – Artigos 6º e 7º da lei impugnada.* ***Atos normativos que criam não só Comissão Técnica de Relatórios e Sugestões para o tombamento de bens municipais (art. 6º), mas também o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural (COMPAC), com regulamentação de sua composição e competência para atuação. Dispositivos seguintes (indicados no corpo do voto) que definem a competência e as atribuições do Conselho Municipal e do Departamento de Cultura e Turismo. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, "não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário"*** *(ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydnei Sanches, j. 21/08/2002). 5.2 – Artigos 47, 48, 49, 50 e 51****. Dispositivos que instituem o Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural de Mirassol, dispondo sobre seu gerenciamento e forma de funcionamento. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes.*** *Conforme já decidiu este C. Órgão Especial em caso semelhante, "a instituição de fundos depende de prévia autorização legislativa, nos termos do artigo 176, inciso IX, da Constituição Paulista, e sua implantação deve estar incluída na lei orçamentária anual, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, a teor do disposto no artigo 174, inciso III c.c. § 4º, item "1" do mesmo diploma" (ADIN n. 2218745-54.2016.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 26/04/2017). 6. Ação julgada parcialmente procedente.*  
(TJSP;  Direta de Inconstitucionalidade 2028555-95.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/06/2021; Data de Registro: 30/06/2021)

No que tange à matéria o Decreto nº 7.272/2010, que regulamenta a Lei nº 11.346/2006, que cria ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN estabelece:

[*DECRETO Nº 7.272, DE 25 DE AGOSTO DE 2010.*](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%207.272-2010?OpenDocument)

*Art. 11.  A adesão dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao SISAN dar-se-á por meio de termo de adesão, devendo ser respeitados os princípios e diretrizes do Sistema, definidos na*[*Lei no 11.346, de 2006.*](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)

*§ 1o  A formalização da adesão ao SISAN será efetuada pela Secretaria Executiva da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.*

*§ 2o  São requisitos mínimos para a formalização de termo de adesão:*

*I - a instituição de conselho estadual, distrital ou municipal de segurança alimentar e nutricional, composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais;*

*II - a instituição de câmara ou instância governamental de gestão intersetorial de segurança alimentar e nutricional; e*

*III - o compromisso de elaboração do plano estadual, distrital ou municipal de segurança alimentar e nutricional, no prazo de um ano a partir da sua assinatura, observado o disposto no art. 20.*

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, aos 13 de março de 2024.

**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa Tiago Fadel Malghosian**

**Procuradora - OAB/SP 308.298 Procurador - OAB/SP 319.159**

**Assinatura eletrônica Assinatura eletrônica**

1. “*Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo*.” [↑](#footnote-ref-2)
2. *“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex oficio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança n° 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*  [↑](#footnote-ref-3)