



PROCURADORIA GERAL

PARECER N° 111 / 2025 - CMPM-PG

Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 48/2025, que “institui a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Pará de Minas, estabelece os componentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, criado pela Lei Federal nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, bem como fixa as diretrizes para o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e cria o Conselho Municipal de Segurança Alimentar Nutricional do Município de Pará de Minas - COMSEA”.

I – Do Relatório

Trata-se de parecer jurídico ao **Projeto de Lei Ordinária nº 48/2025**, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, que tem por objetivo instituir a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável; estabelecer os componentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN (Lei Federal nº 11.346/2006); fixar as diretrizes do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e criar o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - COMSEA

A proposição veio acompanhada da **Mensagem nº 017/2025**, na qual o Prefeito Municipal informa que o objetivo do projeto de lei é garantir a eficiência das políticas municipais adstritas à segurança alimentar e nutricional sustentável do município de Pará de Minas.

É o sucinto relatório.

II – Das funções da Procuradoria

A Procuradoria Jurídica da Câmara de Pará de Minas, órgão consultivo com previsão no art. 44 da Resolução nº 543, de 28 de março de 2017 (Regimento Interno), exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos. Trata-se de órgão público que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Procuradoria Jurídica, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar



presentes. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles¹, “*o parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva*”.

Nesse sentido é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito², *in verbis*:

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 alto administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

Importante destacar também que o exame da Procuradoria Jurídica se cinge tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes³.

III – Da Técnica Legislativa

Preambularmente, é bom esclarecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”.

Segundo o Ilustre Desembargador Kildare de Carvalho⁴:

(...) por lei se entende a regra imperativa de caráter geral, emanada de autoridade competente, após tramitação segundo processo legislativo estabelecido pelo Direito, imposta ao homem e sancionada pela força pública.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 41^a ed., Malheiros Editores. São Paulo, 2015, p. 204.

² Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.

³ Esse achado foi sintetizado no manual de boas práticas consultivas da AGU: “o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade”.

⁴ CARVALHO, Kildare Gonçalves. Técnica Legislativa. 4 ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 65 e 66.



A técnica legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos que visam à elaboração de um ato normativo. Consiste, pois, na forma correta de elaborar as leis, de maneira que as torne exequíveis e eficazes, abrangendo um conjunto de regras e normas técnicas que vão desde a propositura até a publicação da lei.

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, bom senso, critérios objetivos e responsabilidade, uma vez que as leis interferem, direta ou indiretamente, na vida das pessoas, sendo voltadas a um número indeterminado de destinatários finais.

Com efeito, o Regimento Interno desta Casa Legislativa estabelece, em seu art. 142, que a “*proposta de emenda à lei Orgânica e os projetos deverão ser redigidos de forma articulada, conforme a técnica legislativa*”.

Cabe ressaltar que, no âmbito do município de Pará de Minas, inexiste norma específica que regulamente a edição e elaboração de conteúdo legislativo, fazendo-se necessário, por isso, que se recorra a normas federais aplicáveis – no caso, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Neste contexto, *de forma geral*, foram atendidas as normas de redação técnico-legislativas contidas na Lei Complementar nº 95/1998.

Pontuamos, contudo, a necessidade de correção na numeração dos dois últimos artigos da proposição, numerados incorretamente como “art. 27” e “art. 28”, sendo o correto “art. 29” e art. 30”, respectivamente.

Aqui, cabe ressaltar que o Regimento Interno da Câmara Municipal de Pará de Minas dispõe que cabe à **Mesa Diretora**, por meio da **Redação Oficial**, adequar o texto à correção *vernácula*, procedendo-se à redação final, de modo que não vislumbramos nenhum problema de ordem técnica em, aproveitando da oportunidade, efetuar a devida correção da numeração dos capítulos em relação à técnica legislativa.

Antes pelo contrário. Tal medida se revela muito mais eficiente dentro do processo legislativo, evitando assim que os parlamentares tenham que apresentar emendas apenas para correção em erro de digitação, prolongando de forma desnecessária a fase de deliberação sobre a matéria, ou, caso não se atentem para tais detalhes explicitados no parecer, que a proposição vá para o Poder Executivo com tal incongruência, sendo sancionada em desconformidade com a técnica legislativa.

Desta forma, **sugerimos** que, em conformidade com o art. 209 do Regimento Interno, além das **correções gramaticais necessárias**, quando da redação final, **se houver**, seja procedida a **retificação da numeração dos capítulos da proposição**:



Art. 209. Concluída a votação da proposição, com ou sem emendas aprovadas, caberá à Mesa Diretora adequar o texto à correção vernácula, procedendo-se à redação final.

IV – Da Análise Formal e Material da Proposição

A matéria tratada no projeto de lei em estudo é compreendida como de **competência legislativa municipal** em face do interesse local, consoante com o que dispõe o art. 30, inciso I, da Constituição Federal, reproduzido no art. 15, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, os quais estabelecem competência ao Município para prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente legislar sobre assuntos de interesse local.

Segundo o ilustre autor José Nilo de Castro⁵ entende-se por interesse local “todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal [...] tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”.

Logo, a fim de cumprir o dever constitucionalmente atribuído, podem os municípios tanto editar atos administrativos, quanto atos legislativos, desde que o façam no alcance de sua competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Ademais, conforme inciso II do mesmo artigo, compete ao município **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber.

Já no que se refere à **iniciativa** de lei para a “criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou equivalentes e órgãos da Administração Pública”, a **iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal**, conforme inciso III do art. 55 da Lei Orgânica Municipal.

Dessa forma, sob o aspecto legislativo **formal**, a proposição em exame se afigura revestida da condição legal no que concerne tanto à competência quanto à iniciativa, que é privativa do Chefe do Executivo, não existindo obstáculos legais a sua tramitação nesta Casa Legislativa.

Em relação à **matéria**, conforme relatado, a proposição institui a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável e estabelece os componentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), além de fixar as diretrizes do Plano Municipal de Segurança Alimentar e criar o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA).

⁵ CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo. 4. ed. Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.



Segundo as disposições gerais do projeto de lei, o poder público deve garantir o direito à segurança alimentar e nutricional sustentável no município, em conformidade com as normas estadual, nacional e internacional. Entende-se por “segurança alimentar e nutricional sustentável” o direito de todos ao acesso regular e permanente a uma alimentação de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. Dessa forma, a *Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável* tem por objetivo a promoção de ações e políticas destinadas assegurar esse direito, cuja diretrizes estão elencadas no art. 7º da proposição.

Dispõe o art. 8º do projeto de lei que integram o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Pará de Minas a *Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável* (CMSAN); o *Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável* (COMSEA); a *Câmara Intersecretarial Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional* (CAISAN) e *instituições privadas com ou sem fins lucrativos* que manifestem interesse na adesão.

Os artigos 9º e 10 dispõem sobre a *Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável*. Já o artigo 11 cria o *Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável*, estabelecendo nos artigos 12 e 23 sobre os princípios, competências, composição e atribuições dos órgãos do conselho. Por fim, a *Câmara Intersecretarial Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional* é criada pelo art. 24 da proposição.

A necessidade de criação do COMSEA se dá pela visão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), que se trata de um sistema público, de gestão intersetorial e participativa, que possibilita a articulação entre os três níveis de governo, assim como com a sociedade civil organizada, para a implementação e a execução das políticas de segurança alimentar e nutricional.

A proposição, portanto, está de acordo com a **Lei Federal nº 11.346/2006**, que trata do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada. Conforme art. 7º da referida Lei:

Art. 7º A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável.

(...)

§ 3º Os órgãos e entidades públicos ou privados que integram o SISAN o farão em caráter interdependente, assegurada a autonomia dos seus processos decisórios.



(...) [Destacamos]

O Decreto Federal nº 7.272/2010, por sua vez, regulamenta a Lei Federal nº 11.346/2006, delimitando a forma e os requisitos mínimos para adesão do município ao SISAN. Vejamos:

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.

§ 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.

O decreto exige ainda, que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que aderirem ao SISAN, deverão elaborar planos nas respectivas esferas de governo, com periodicidade coincidente com os respectivos planos plurianuais, e com base nas diretrizes da PNSAN e nas proposições das respectivas conferências” e que “os conselhos de segurança alimentar e nutricional dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que aderirem ao SISAN, deverão assumir formato e atribuições similares ao do CONSEA”.

Em âmbito estadual, a **Lei nº 22.806/2017** dispõe sobre a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (PESANS) e organiza o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) no âmbito do estado de Minas Gerais. Conforme art. 9º, integram o SISAN no âmbito do Estado, dentre outros, “os órgãos e entidades da administração pública responsáveis pela implementação dos programas e ações de segurança alimentar e nutricional sustentável”. Determina, ainda, o art. 22 da mesma lei, que esses órgãos e entidades da administração pública integrantes do SISAN no âmbito estadual têm, dentre outras, a atribuição de pactuar com os órgãos municipais da administração pública direta e indireta a implementação da PESANS no âmbito municipal. Por sua vez, os municípios, para aderirem ao SISAN, devem replicar, em seu âmbito, a estrutura estadual.

Desse modo, verifica-se que o projeto em apreço tem como objetivo promover a regulamentação dos componentes do SISAN em âmbito local, com o objetivo de promover



a articulação e a integração das ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional, fortalecendo o sistema conjunto de políticas públicas voltadas a alimentação, de modo que está plenamente comprovada a adequação da matéria, uma vez que atende ao exigido pelas legislações federal e estadual

Nesse sentido, atribui-se ao Poder Público a responsabilidade de promover políticas públicas que garantam o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade a todos os cidadãos, estando intimamente ligado ao desenvolvimento integral e à dignidade humana.

Assim, não vislumbramos nenhum óbice jurídico e compreendemos que o projeto de lei, também sob o aspecto **material**, atende às regras constitucionais e às legislações pertinentes, ressaltando que a competência para legislar sobre a matéria em apreço é consectário da autonomia administrativa de que dispõe o Poder Executivo sobre sua estrutura organizacional.

V – Da Conclusão

Por todo o exposto, conclui-se que o **Projeto de Lei nº 48/2025** possui competência legislativa municipal e é de iniciativa do Poder Executivo, havendo, ainda, compatibilidade material com a Constituição Federal e demais princípios e regras do ordenamento jurídico brasileiro, de forma que esta Procuradoria Jurídica se posiciona **favorável** à sua tramitação.

Ressaltamos que, para aprovação de matéria desta natureza, é exigido quórum de maioria simples dos votos dos membros da Câmara Municipal, desde que presentes a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, conforme o art. 195 do Regimento Interno.

É o nosso parecer, o qual submetemos, *sub censura*, à consideração da digna **Comissão de Legislação e Justiça** desta Casa.

Na oportunidade, compreendemos que a matéria é afeta também à **Comissão de Saúde**, nos termos do art. 59 do Regimento Interno.

Pará de Minas, 09 de junho de 2025.

Evandro Rafael Silva
Procurador-Geral


Sheila Bastos Gomes
Procuradora Adjunta

EM BRANCO