



Câmara Municipal de Cambira

ESTADO DO PARANÁ
CNPJ: 01.541.158/0001-31

Av. Canadá, 335 - Fone: (43) 3436-1223
CEP: 86890-000 CAMBIRA PARANÁ

PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n. 14/2022

ORIGEM: Prefeito Municipal

ASSUNTO: Criação dos componentes municipais do SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional)

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO – CRIAÇÃO DOS COMPONENTES MUNICIPAIS DO SISAN – ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO – DEMONSTRAÇÃO DOS REQUISITOS DO ARTIGO 16 E 17 DA LRF e 113 DO ADCT COM ATO MOTIVADO EM DECLARAÇÃO – POSSIBILIDADE DE TRAMITAÇÃO DESDE QUE OBSERVADOS OS CONDICIONANTES LEGAIS. PARECER MERAMENTE OPINATIVO.

Este parecer possui 7 (sete) páginas e é assinado eletronicamente.

1. RELATÓRIO.

O presente expediente trata de Parecer Jurídico sobre Projeto de Lei, de iniciativa do Poder Executivo sobre a criação dos Componentes Municipais do SISAN. A norma em fase legislativa, propõe, em breve síntese:

"Art. 1º Esta lei cria os componentes municipais do SISAN, bem como define parâmetros para a elaboração e implementação do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos pela Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, com o Decreto n. 6.272, de 2007, o Decreto n. 6.273, de 2007 e o Decreto n. 7.272, de 2010, com o propósito de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada"

Na justificativa se fala, em síntese:

"Em resumo, o Plano Municipal de Segurança Alimentar desempenha um papel vital na promoção da alimentação saudável, na redução da fome e da desnutrição, na inclusão social e no desenvolvimento sustentável das comunidades locais. Ele é uma ferramenta importante para melhorar a qualidade de vida das pessoas em nível municipal."

O projeto fora acompanhado de sua justificativa, e, ainda, de uma declaração do ordenador de despesa (Prefeito em Exercício) no sentido de que, para fins dos artigos 16 e 17 da LRF e 113 do ADCT, não haverá impacto fiscal algum. É o relato do essencial. Passa-se à apreciação jurídica da matéria.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1 PREFÁCIO

Inicialmente, cabe salientar que o exame da Advocacia Jurídica da Câmara Municipal se limita tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos de sua própria competência legal, com base nos documentos apresentados e demais

matérias de Direito, motivo pelo qual não se incursionará em questões de ordem técnica ou que pertencem ao âmbito discricionário da deliberação legislativa em juízo de mérito sobre a questão, cuja análise recai exclusivamente sobre os setores competentes. Quanto às informações prestadas pelo Poder Executivo nos documentos que acompanham o projeto, parte-se da premissa de que são verdadeiras.

Nos termos do Enunciado n. 07 do 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"*.

2.2 DA INICIATIVA DO EXECUTIVO

Trata-se de Projeto de Lei com origem a partir de iniciativa promovida pelo Prefeito em Exercício, que cria órgãos e dispõe sobre a organização/atribuições internas do sistema SISAN no âmbito municipal. Trata-se de medida prevista no artigo 34, IV, da Lei Orgânica Municipal, em atendimento ao Princípio da Separação de Poderes (art. 2 da CF/88):

Art. 34. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa de leis que versem sobre:

I — regime jurídico único dos servidores;

II — criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III — orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

- 15 -

Câmara Municipal de Cambira **Lei Orgânica Municipal Atualizada**

IV — criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta do Município.

Por simetria, aplica-se o artigo 61, §1º, "e", da CF/88, por se tratar dentre as atribuições inerente ao Poder Executivo. Segundo a doutrina:

"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as leis que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 20. ed. São Paulo: Juspodium, 2023, p. 522).

Quanto à iniciativa de Lei, originada através de Projeto encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, não há inconstitucionalidade neste ponto específico.

2.3 DO INTERESSE LOCAL

Nos termos da Constituição, em especial em seu artigo 23, compete, de forma comum, à União, Estados e Municípios a) cuidar da saúde e assistência pública, fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar, e, ainda, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; [\(Vide ADPF 672\)](#)
X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Por outro lado, a mencionada Carta Magna, em seu artigo 30, I e II, considera como atribuições legislativas municipais: I) legislar sobre assuntos de interesse local e II) suplementar a legislação federal e estadual no que couber:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber

Já quanto ao conceito de interesse local:

*"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. 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 local. 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" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 20. ed. São Paulo: Juspodium, 2023, p. 522).*

Além disso, pode-se suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II, da CF/88), já que a própria lei que cria o SISAN (Lei n. 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006) prevê a existência de um sistema federativo voltado para a segurança alimentar, desde que observadas suas normas gerais:

CAPÍTULO II

DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA

ALIMENTAR E NUTRICIONAL

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.

§ 1º A participação no SISAN de que trata este artigo deverá obedecer aos princípios e diretrizes do Sistema e será definida a partir de critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser criada em ato do Poder Executivo Federal.

§ 2º Os órgãos responsáveis pela definição dos critérios de que trata o § 1º deste artigo poderão estabelecer requisitos distintos e específicos para os setores público e privado.

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

§ 4º O dever do poder público não exclui a responsabilidade das entidades da sociedade civil integrantes do SISAN.

Assim, resta demonstrada neste aspecto a constitucionalidade do interesse municipal objeto do presente projeto, por se tratar de interesse local, e, ainda, espécie de suplementação de lei federal, conforme previsão expressa em norma constitucional - e atendimento aos requisitos dos artigos 30 da CF/88.

2.4 – DA ADESÃO AO SISAN - REQUISITOS

Como se observa do artigo 9º do Projeto de Lei, criam-se, como componentes municipais do SISAN:

- I) A Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.
- II) O CONSEA Municipal, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Educação.
- III) A Câmara Intersectorial Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN Municipal.

Para fins do Decreto nº 7.272/2010, que regulamenta a Lei n. 11.346/2006, por força de seu artigo 11, §2º, estabelece como **requisitos mínimos** a instituição do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional; bem como a da Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional, e, ainda, o compromisso de elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional:

DA ADESÃO AO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - SISAN

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.

Para fins do Decreto nº 7.272/2010, que regulamenta a Lei n. 11.346/2006, por força de seu artigo 11, §2º, estabelece como requisitos mínimos a instituição do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional; bem como a da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional, e, ainda, o compromisso de elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional:

Por fim, pelo que consta do artigo 9º, “a”, do Projeto de Lei, há a previsão da criação do Plano Municipal, a que se refere o Decreto e o artigo 20 da Lei n. 11.346/2006.

2.5 - DOS REQUISITOS DA CRIAÇÃO DE DESPESA

Embora exista declaração do Prefeito em Exercício salientando que, em decorrência da aprovação do presente Projeto de Lei, não haverá a criação de despesa obrigatória, cabe ressaltar que, caso os Vereadores entendam de forma diversa, o artigo 113 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), aplicável aos municípios por força de Jurisprudência do STF, assim estabelece:

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 Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Como ressalta a doutrina:

O STF firmou o entendimento de que o art 113 do ADCT é aplicável a todos os entes da Federação, de forma que **eventual proposição legislativa federal, estadual, distrital ou municipal que crie ou altere despesa obrigatória** ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade formal.**¹

No mesmo sentido, a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece, em seus artigos 16 e 17, alguns requisitos para a **criação, expansão e aperfeiçoamento de ação governamental** e para **despesa corrente obrigatória de caráter continuado derivada de lei ou ato administrativo normativo**:

Art. 16. **A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado** de: [\(Vide ADI 6357\)](#)

I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes**;

II - **declaração do ordenador da despesa** de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

¹ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art 113 do ADCT. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em:

<<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/64314c17210c549a854f1f1c7adce8b6>>.

Acesso em: 01/08/2022

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º **As normas do caput constituem condição prévia para:**

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. **Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.** [\(Vide ADI 6357\)](#)

§ 1º **Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.** [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será **acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo** referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 4º **A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.** [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Como ressalta Harrison Leite:

"Dentro da estrutura de um orçamento programado, qualquer ação de Estado deve estar previamente desenhada no orçamento, seguindo a prioridade da LDO, dentro de um programa contido no PPA. Nada pode ocorrer fora de um programa.

Portanto, fala-se em criação de uma ação governamental quando um novo projeto ou uma nova atividade é instituída. Fala-se em expansão de uma ação governamental quando há aumento ou ampliação de um projeto ou de uma atividade em termos quantitativos. E, em aperfeiçoamento, quando há ampliação em termos qualitativos nas ações governamentais, com agregação intrínseca de melhorias.

Como a criação, expansão ou aperfeiçoamento envolvem geralmente custos, os mesmos devem ser estudados à luz dos requisitos do art. 16, da LRF." [LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8 ed, rev. ampl. e atual. – Salvador: Juspodium, 2019, p. 505]

Em síntese, caso, em razão da presente lei, surja qualquer impacto financeiro, deverão ser observados os requisitos dos artigos 16 e 17 da LRF, além do artigo 113 do ADCT, sem prejuízo da análise de compatibilidade com a LDO, LOA, Plano Plurianual e Lei n. 4320/64.

3. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, se observadas as questões relativas à compatibilidade sistemática e harmonia com Plano Plurianual, LDO, LOA, LRF e Lei n. 4320/64, e normas da CF/88 (incluindo ADCT) – e, cumulativamente, se respeitadas as normas integrantes do de SISA, em especial a Lei n. 11.346/2006, respectivos Decretos, bem como demais normativos secundários aplicáveis, entendo possível a tramitação do presente Projeto de Lei.

Cambira (PR), 11 de setembro de 2023.

PEDRO GUERREIRO DI CHIARA
Advogado da Câmara Municipal