



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

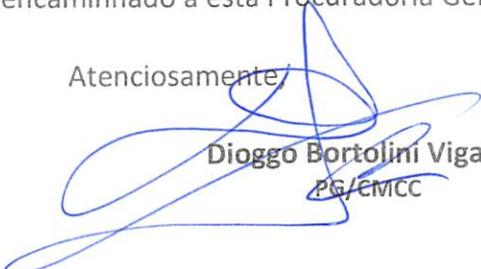
Conceição do Castelo, ES, 02 de maio de 2023.

Projeto de Lei Complementar nº 001/2023 de autoria do Poder Executivo.
Objeto: Institui no Município de Conceição do Castelo o Cadastro Técnico Ambiental de Atividades – CTAA e Institui a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental Municipal – TCFA-M, e dá outras providências.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Conceição do Castelo – ES:

Vimos à presença de Vossa Senhoria apresentar Parecer Jurídico, conforme abaixo, encaminhado a esta Procuradoria Geral para fins dessa finalidade.

Atenciosamente,


Dioggo Bortolini Viganôr
PG/CMCC

PARECER JURÍDICO

Trata-se de Parecer Jurídico sobre o **Projeto de Lei Complementar nº 001/2023, de Autoria do Poder Executivo**, conforme objeto acima delimitado e que dá outras providências.

De início cabe à Procuradoria chamar a atenção dos nobres Edis para fins de que façam a análise de forma mais cautelosa, pois, “Control C” e “Control V” para fins de Projeto de Lei pode não atender à realidade do Município de Conceição do Castelo, ou para atender será necessário modificações.

E tal comentário é em razão do fato de na Justificativa do Projeto constar: “A regulamentação da Taxa em comento no Rio Grande do Sul vai permitir ao Município..” e, também, no artigo 3º, § 2º do Projeto de Lei constar: “...equivalente a 20% (vinte por cento) do valor da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental do Município de Sooretama, ...”.

Mas salvo esse alerta para fins de aperfeiçoamento da legislação, a Procuradoria prossegue com o seguinte entendimento:



Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br.



Autenticar documento em <http://spl.cmcc.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 38003700350032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-
Brasil.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O artigo 2º, parágrafo único do Projeto de Lei afirma que “O Município de Conceição do Castelo – ES **poderá firmar convênio ou acordo** de cooperação técnica com os órgãos ambientais estadual e federal, para a repartição das atribuições de fiscalização, controle, manutenção e atualização dos cadastros técnicos estadual e federal, no âmbito deste Município.”

A Lei nº 8.666/93 estabelece o seguinte:

Art. 24. _____
XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

(...)

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

(...)

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º **A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:**

- I - identificação do objeto a ser executado;
- II - metas a serem atingidas;
- III - etapas ou fases de execução;
- IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V - cronograma de desembolso;
- VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
- VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br.



Autenticar documento em <http://spl.cmcc.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 38003700350032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-
Brasil.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

§ 2º **Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.**

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

§ 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

A autorização legislativa prévia como fator condicionante para celebração de convênios é assunto que tem sido alvo constante de dúvidas trazidas por vários Municípios. Verifica-se, inclusive, que tal imposição é encontrada no texto de muitas Leis Orgânicas Municipais. A origem desses questionamentos está no dissenso entre parte da doutrina e a jurisprudência acerca da matéria.

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br.



Autenticar documento em <http://spl.cmcc.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 38003700350032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-
Brasil.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Carta Republicana, no intento de promover a transparência dos atos e contratos administrativos, conferiu ao Legislativo as atribuições de fiscalização e controle em igual patamar de importância da função legislativa, a teor do que reza o seu art. 29, XI, de molde que assumiu a Câmara o poder-dever de exercer a fiscalização e controle das ações do Executivo municipal.

Como bem observa Carl L. Beckert: “nos regimes democráticos, o povo delega poderes, não só de legislação, mas e sobretudo de fiscalização, a seus mandatários nas Câmaras, para que assegurem um governo probo e eficiente”.

Ressalte-se, no entanto, que a função fiscalizadora do Legislativo deverá ser exercida por meio de um controle externo, desenvolvendo-se dentro dos limites previamente estabelecidos pela Constituição Federal, nos termos do seu art. 31, in verbis:

“Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.”

Cabe, por conseguinte, ao Legislativo Municipal, no exercício de seu poder e do dever democrático, a função indelegável de tomar as contas do Chefe do Executivo, contando, para tanto, com o auxílio do correspondente Tribunal de Contas, conforme expressa o §1º do artigo prefalado.

Diante desses contornos, impõe-se observar que o Texto Constitucional prescreve que a fiscalização do Município será exercida pelo Legislativo através de um controle externo. Isso significa dizer que o controle político-administrativo da Câmara compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, promovido através do julgamento de contas do Prefeito, dos pedidos de informação sobre atividades da Administração, da investigação por meio de comissões parlamentares de inquérito, ou da convocação dos auxiliares diretos do Prefeito para prestar esclarecimentos sobre assuntos administrativos ao Plenário ou às comissões.

Nessa linha de raciocínio, não há como se estabelecer fórmulas de controle prévio dos atos da Administração, pois, ao revés, esse controle extrapolaria os limites previamente estabelecidos na Carta Federal, o que afrontaria, até, o próprio princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes já aludido.

Nesse sentido, adverte José Nilo de Castro: “Não é, por outro lado, permitido à Câmara Municipal, poder detentor da função fundamental de fiscalização orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do Município, ficar instituindo, aqui e alhures, mecanismos de controles outros que os previstos na Constituição Federal, reproduzidos na Estadual e inseridos na Lei Orgânica.

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tei: (28) 3547-1310 - Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br.



Autenticar documento em <http://spl.cmcc.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 38003700350032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-
Brasil.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Não há como se ter atribuição à Câmara de um controle prévio (o controle interno possui o Executivo, art. 31, parte final) ao controle externo, com mecanismos e instrumentos tendentes a não tornar transparente a ação administrativa municipal, mas exigir, na verdade, do Executivo Municipal que se submeta a outras fórmulas de fiscalização e de prestação de contas não contempladas na Constituição da República.”7 (grifos do original)

A função fiscalizadora do Legislativo, portanto, deverá ser exercida através de controle externo, desenvolvendo-se dentro de limites previamente estabelecidos pela Constituição da República, nos termos do seu art. 31.

Logo, o poder fiscalizador do qual dispõe o Legislativo não pode ser utilizado fora dos parâmetros já indicados na Carta Federal e que não de estar repisados na Lei Orgânica Municipal, devendo ser repelidos quaisquer atos que se traduzam em devassa no Executivo. Se de outra forma fosse, estar-se-ia ferindo o princípio da independência e harmonia dos Poderes, como preceitua o art. 2º da Lei Maior.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. É pacífico o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição da República, pela inconstitucionalidade de dispositivos que exigem autorização legislativa para a assinatura de convênios por considera-los violadores dos princípios da harmonia e independência entre os Poderes. Destaque-se o julgado que se segue:

“Separação e independência dos poderes: submissão de convênios firmados pelo Poder Executivo à prévia aprovação ou, em caso de urgência, ao referendo da Assembleia Legislativa: inconstitucionalidade de norma constitucional estadual que a prescreve. Inexistência de solução assimilável ao regime de poderes da Constituição Federal, que substantiva o modelo positivo brasileiro do princípio da separação e independência dos poderes, que se impõe aos Estados-membros: reexame da matéria que leva à reafirmação da jurisprudência do Tribunal.”

“CONVÊNIOS E CONTRATOS - APROVAÇÃO PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE. Norma que subordina convênios, acordos, contratos e atos de Secretários de Estado à aprovação da Assembleia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da isonomia entre os poderes. CF, art. 2º. Inconstitucionalidade dos incisos XX e XXX do art. 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.”

A propósito, cabe observar que o tema não é assunto novo, pois que nesse mesmo sentido já vinha se manifestando o Excelso Pretório, com base na pretérita Carta de 1967, conforme atesta a festejada Representação no 1.024-GO: “Poder Legislativo. Ato do Poder Executivo. Celebração de convênios. Aprovação da Assembleia. Independência dos

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br



Autenticar documento em <http://spl.cmcc.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 38003700350032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-
Brasil.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Poderes. Lei Complementar no 30/79-GO. A regra que subordina a celebração de convênios em geral, por órgãos do executivo, à autorização prévia da Assembleia Legislativa, em cada caso, fere o princípio da Independência dos Poderes, extravasando das pautas de controle externo constante da Carta Federal e de observância pelos Estados. Inconstitucionalidade. Representação julgada precedente.”

Em seu voto, rico em ensinamentos, o Relator faz um amplo arrazoado sobre o tópico em debate, sendo interessante reproduzir alguns trechos: “Convênio não é palavra de sentido unívoco no campo do Direito Administrativo, mas expressão utilizada, nos textos legais, de modo analógico e em categoria correspondentes, ao lado dos ajustes, acordos e contratos. Sem embargo de que se possam atribuir notas conceituais específicas a cada uma, tais figuras têm de comum, dito de maneira bastante genérica, o serem atos administrativos bilaterais tendo por objetivo estabelecer condutas e empregar recursos para a consecução de determinados fins de interesse da Administração. Certa é a premissa de que a organização dos Poderes e o controle externo do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, um dos aspectos básicos do relacionamento entre os Poderes, independentes e harmônicos, segundo o sistema de freios e contrapesos, são paradigmas que necessária e implicitamente se impõem à obediência pela Constituição Estadual, não fosse a sujeição a esses princípios, já explicitada como está, no texto constitucional (art. 10, VII, c, art. 13, IV).

A fiscalização financeira e orçamentária se faz, na Constituição Federal, a posteriori, incidindo notadamente sobre a legalidade da despesa e a regularidade das contas, mesmo com relação aos contratos. A Constituição em vigor relegou, de todo, o controle a priori que o Tribunal de Contas exercia mediante o registro condicionante da perfeição dos contratos e o registro prévio de outros atos, como se verificava na Constituição de 1946, em função do seu art. 77. Agora, esse controle é nitidamente subsequente ou sucessivo ao ato ou contrato celebrado pela Administração (art. 72, § 5º). /.../ De conseguinte, o dispositivo aduzido pela Lei Constitucional nº 30 contém procedimento que excede dos limites e da forma da fiscalização e do controle externo estabelecidos na Constituição Federal, e alarga indevidamente a competência do Poder Legislativo, ao instituir um controle prévio sobre os atos da Administração, fazendo depender de sua autorização, em cada caso, o exercício das faculdades inerentes à função administrativa e, portanto, restringindo o âmbito de sua competência.

Como visto, a celebração de convênios encerra típico ato de gestão, de condução dos negócios públicos municipais, sendo, portanto, atribuição de índole eminentemente administrativa que, como tal, é da exclusiva alçada do Executivo.

A Lei Orgânica Municipal, ao estabelecer que os convênios dependem de aprovação ou referendo do Legislativo está, inequivocamente, fazendo com que este Poder interfira em prerrogativa que definitivamente não é de sua alçada, retirando ou inibindo a competência do Executivo em exercer livremente as suas atribuições precípuas.

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br.



Autenticar documento em <http://spl.cmcc.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 38003700350032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-
Brasil.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Ao Legislativo não incumbe averiguar a conveniência e oportunidade da celebração de convênios - como, aliás, sempre tem decidido a Suprema Corte do país.

Em se tratando de matéria que diz respeito às funções tipicamente executivas, não cabe à Câmara dizer se está ou não de acordo com a medida, pois que sua atribuição se reporta à fiscalização sobre a execução dos convênios, assim como sobre quaisquer outros atos do Executivo Municipal, para verificar o seu fiel cumprimento, em face dos parâmetros constitucionais e legais.

Dessarte, a fiscalização contábil-financeira do Poder Legislativo sobre as ações do Executivo deve se dar nos moldes delineados pela Lei Magna, isto é, por meio de um controle externo, exercido a posteriori, e não através da indevida interveniência deste Poder nas funções exclusivas do Executivo.

Admitir-se tais absurdos seria permitir-se a total ingerência de um Poder na esfera de atribuições do outro, o que ofende, violentamente, o princípio fundamental da independência e harmonia entre os Poderes.

Releva salientar, por oportuno, que, na hipótese de os termos de um convênio envolverem assuntos como a realização de despesas não previstas no orçamento, ou a alienação de imóvel pertencente ao patrimônio municipal, aí, sim, é que haverá a dependência de lei autorizativa prévia para a execução de tais medidas. Mesmo assim, o objeto da aquiescência parlamentar não será o convênio em si, mas as atividades que dependam de sua deliberação para ser postas em prática.

DO ART. 3º. PARÁGRAFO ÚNICO:

O Projeto de Lei dispõe da seguinte forma:

§ 2º O descumprimento da providência determinada no § 1º deste artigo constitui infração administrativa ambiental, e sujeita o infrator à multa equivalente a 20% (vinte por cento) do valor da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental do **Município de Sooretama**, sem prejuízo da exigência contida no § 1º deste artigo.

Conforme já mencionado anteriormente, esse dispositivo deve ser melhor analisado pelos Edis, pois, o comparativo está se referindo ao Município de Sooretama, o que tornaria o dispositivo inconstitucional. Em nosso entender quis dizer o Poder Executivo "Município de Conceição do Castelo", mas será isso mesmo?





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Quanto ao artigo 5º do Projeto de Lei e seu parágrafo primeiro, restou uma dúvida: o contribuinte é obrigado a pagar a taxa TCFAES ao Estado e a taxa TCFA-Municipal? Se for isso, é caso de bitributação, pois, parece ser o mesmo fato gerador do tributo sendo cobrado duas vezes. Essa parte deve ser melhor esclarecida.

Sendo assim, condicionadas às observações acima descritas, a Procuradoria opina pelo prosseguimento da tramitação legislativa, salvo melhor juízo.

É o parecer

À Consideração Superior.

Conceição do Castelo, ES, 02 de maio de 2023.

DIOGGO BORTOLINI VIGANOR
PG/CMCC

RECEBEMOS
Em 02/05/23

