

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: 10432/2025

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 100/2025 - Autorização para celebração de convênio com o IDAF

I. RELATÓRIO

Trata-se de análise do **Projeto de Lei nº 100/2025**, de autoria do Poder Executivo Municipal, encaminhado à Câmara Municipal em 30 de setembro de 2025 (conforme OF. GAB/PMCC nº 389/2025), que visa autorizar o Poder Executivo Municipal a firmar convênio com o **IDAF - Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo** e dá outras providências.

O referido projeto substitui o **Projeto de Lei nº 28/2025**, anteriormente apresentado em 13 de março de 2025 (OF. GAB/PMCC nº 73/2025), que versava sobre o mesmo objeto.

Ambos os projetos buscam adequar a Lei Municipal nº 1.284, de 06 de novembro de 2008, que autorizou originalmente a celebração de convênio entre o Município e o IDAF para prestação de serviços técnicos em atividades agropecuárias e ambientais.

II. ANÁLISE COMPARATIVA: PL 28/2025 vs. PL 100/2025

2.1. Estrutura Normativa

Ambos os projetos apresentam **estrutura similar** com 5 artigos e anexo contendo minuta do Termo de Convênio. Contudo, o PL 100/2025 apresenta significativas **evoluções técnicas e jurídicas**:

Aprimoramentos no PL 100/2025:

a) Detalhamento das Cessões de Pessoal (Art. 2º)

O PL 100/2025 especifica com maior rigor técnico as condições para cessão de servidores:

- § 1º: Exige que servidores cedidos exerçam atribuições compatíveis com o Poder Executivo, conforme regulamentação interna
- § 2º: Condiciona a cessão à anuência formal do servidor e inexistência de procedimento disciplinar em andamento ou concluído com resultado em penalidade diferente de advertência



- § 3º: Estabelece prazo determinado para cessão, permitindo revogação mediante comunicação prévia ao órgão cessionário, com antecedência mínima de 6 meses
- § 4º: Responsabiliza o órgão cessionário pelo encaminhamento da documentação necessária para instauração de processo administrativo disciplinar
- § 5º: Garante que a cessão não interromperá a contagem de tempo de serviço para quaisquer efeitos legais
- § 6º: Assegura que servidores cedidos farão jus à percepção de vantagens concedidas aos demais servidores municipais, desde que não permanentes

b) Prazo de Vigência Diferenciado (Art. 3º)

- **PL 28/2025:** Vigência de **4 anos**
- **PL 100/2025:** Vigência de **5 anos**, proporcionando maior segurança jurídica e continuidade administrativa

c) Inclusão de Anexo I - Termo de Convênio Completo

O PL 100/2025 incorpora como parte integrante da lei o **Termo de Convênio XXXXX/2025**, detalhando minuciosamente:

- **Cláusula Primeira:** Define claramente o objeto - integração de rotinas para realização de atividades do IDAF e da competência da Prefeitura
- **Cláusula Segunda:** Especifica obrigações bilaterais detalhadas:
 - **Do IDAF:** 9 itens de assessoramento técnico (conservação da natureza, educação sanitária, arborização urbana, produção de mudas, orientação para matadouro sanitário, fiscalização agropecuária, participação em eventos, etc.)
 - **Da Prefeitura:** 7 itens incluindo:
 - Ceder auxiliar administrativo para trabalhos permanentes no IDAF em Conceição do Castelo (06 horas diárias), sem ônus para o IDAF
 - Destinar linha telefônica para funcionamento do Posto do IDAF
 - Fornecer mensalmente até **140 litros de combustível**
 - Realizar manutenção do veículo do IDAF
 - Destinar pessoal técnico para informações e projetos
 - Apresentar demanda para inclusão na programação do IDAF
 - Efetuar pagamento dentro dos prazos fixados
- **Cláusula Terceira:** Define possibilidade de rescisão com aviso prévio de 3 meses
- **Cláusula Quarta:** Estabelece Foro de Conceição do Castelo
- **Cláusula Quinta:** Determina prestação de contas semestral pelo IDAF
- **Cláusula Sexta:** Disposições gerais incluindo menção à Lei Municipal 2.746/2024 e vigência de 5 anos

d) Documentação Técnico-Financeira Anexada

O PL 100/2025 apresenta documentação essencial ausente no PL 28/2025:

d.1) Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro (art. 16 da LRF):

- Demonstra ausência de aumento de despesa decorrente
- Fundamenta-se no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal
- Apresenta adequação orçamentária
- Estimativa de gastos discriminados por exercício financeiro



d.2) Adequação Orçamentária:

- Identifica compatibilidade com PPA, LDO e LOA
- Indica dotações orçamentárias específicas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias para exercícios financeiros de 2025, 2026, 2027, 2028 e 2029
- Demonstra adequação à rubrica 3.3.90 no Elemento de Despesa da Fonte de Recursos não Ordinários

d.3) Plano de Trabalho (Anexo I):

- Dados cadastrais dos órgãos envolvidos (CNPJ, endereços, responsáveis)
- Descrição detalhada do objeto com período de execução (2025-2030)
- Identificação objetiva da proposta
- Justificativa fundamentada
- Descrição das obrigações das partes com especificação de atividades
- Declaração formal do Diretor Geral do IDAF
- Aprovação pelo concedente

2.2. Síntese Comparativa

ASPECTO	PL 28/2025	PL 100/2025
Prazo de vigência	4 anos	5 anos
Detalhamento cessão de servidores	Genérico	6 parágrafos específicos
Termo de Convênio anexo	Sim (básico)	Sim (completo com 6 cláusulas)
Estimativa de Impacto (LRF)	NÃO	SIM
Adequação Orçamentária	NÃO	SIM
Plano de Trabalho	NÃO	SIM
Obrigações quantificadas	Não especificado	Sim (140 litros combustível/mês)
Prestação de contas	Mencionada	Semestral (especificado)
Fundamentação LRF	Ausente	Presente

III. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1. Competência Municipal

O art. 71 da Lei Orgânica Municipal autoriza o Poder Executivo a firmar convênios, desde que haja autorização legislativa prévia, respeitando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da CF/88).

3.2. Conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), em seu art. 16, estabelece requisitos rigorosos para atos que criem ou aumentem despesas:

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: 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."

O PL 28/2025 NÃO apresentava essa documentação, o que representava vício formal e potencial irregularidade perante o Tribunal de Contas.

O PL 100/2025 CORRIGE essa falha, apresentando:

- Estimativa de impacto orçamentário-financeiro
- Declaração de adequação orçamentária
- Compatibilidade com PPA, LDO e LOA
- Identificação das dotações orçamentárias

3.3. Conformidade com as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2025 e LDO 2026)

3.3.1. Dispositivos Aplicáveis da LDO 2025 (Lei nº 2.677/2024)

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2025** estabelece no **Capítulo IX** as condições e exigências para transferências de recursos e celebração de convênios:

Art. 32, inciso IV - É vedada a inclusão, na lei orçamentária e em seus créditos adicionais, de dotações:

"IV – Para a realização de transferência financeira a outro ente da federação, exceto para atender as situações que envolvam claramente o atendimento de interesses locais observados as exigências do art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000;"

Análise: O convênio com o IDAF (autarquia estadual) atende **claramente interesse local**, visto que visa aprimorar a fiscalização agropecuária, defesa sanitária, gestão ambiental e serviços técnicos no Município. Portanto, **não há óbice** no dispositivo.

Art. 32, inciso V e § 3º:

"V – Para que o Município contribua para o custeio de despesas de competência de outro ente da federação, ressalvadas as autorizadas mediante lei específica e que sejam destinadas ao atendimento das situações que envolvam claramente o interesse local.

§ 3º A realização da despesa definida no inciso V deste artigo deverá ser precedida da aprovação de plano de trabalho e da celebração de convênio, de acordo com o art. 184 da Lei nº 14.133/2021."

Análise: O PL 100/2025 contempla **autorização legislativa específica** (conforme exigido) e apresenta **plano de trabalho detalhado**, em conformidade com o art. 184 da Lei nº 14.133/2021. Atende, portanto, **integralmente** o § 3º do art. 32 da LDO 2025.

Art. 33 - Exigência de Plano de Trabalho e Convênio:

"Art. 33 – As transferências de recursos às entidades previstas no art. 32 desta lei deverão ser precedidas da aprovação de plano de trabalho e da celebração de



convênio, devendo ser observadas na elaboração de tais instrumentos as exigências do art. 184 da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

§ 1º Compete ao órgão concedente o acompanhamento da realização do plano de trabalho executado com recursos transferidos pelo Município.

§ 2º É vedada a celebração de convênio com entidade em situação irregular com o Município, em decorrência de transferência feita anteriormente."

Análise: O PL 100/2025 apresenta:

- ☒ **Plano de Trabalho completo** (Anexo I)
- ☒ **Minuta de Convênio detalhada** (Termo de Convênio XXXXX/2025)
- ☒ **Prestação de contas semestral** (Cláusula Quinta do Convênio), atendendo ao § 1º
- ☒ Não há registro de irregularidades anteriores do IDAF com o Município

Art. 35 - Despesas de Competência de Outros Entes:

"Art. 35 – Desde que envolva atendimento de interesse público local, conforme art. 62 da Lei Complementar 101/2000, as despesas de competência de outros entes da Federação só serão assumidas pela Administração Municipal quando forem firmados convênios, acordos ou ajustes, com a elaboração do respectivo impacto-financeiro e previsto dotação específica na lei orçamentária."

Análise: O projeto atende **todos os requisitos:**

- ☒ Interesse público local demonstrado
- ☒ Formalização por meio de convênio
- ☒ **Estimativa de impacto financeiro apresentada**
- ☒ Dotação orçamentária específica identificada na LDO/LOA

3.3.2. Dispositivos Aplicáveis da LDO 2026 (Lei nº 2.818/2025)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026 mantém **redação idêntica** aos dispositivos da LDO 2025 no que se refere a convênios e transferências de recursos:

Art. 32, inciso IV:

"IV – Para a realização de transferência financeira a outro ente da federação, exceto para atender as situações que envolvam claramente o atendimento de interesses locais observados as exigências do art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000;"

Art. 32, inciso V e § 3º:

"V – Para que o Município contribua para o custeio de despesas de competência de outro ente da federação, ressalvadas as autorizadas mediante lei específica e que sejam destinadas ao atendimento das situações que envolvam claramente o interesse local.

§ 3º A realização da despesa definida no inciso V deste artigo deverá ser precedida da aprovação de plano de trabalho e da celebração de convênio, de acordo com o art. 184 da Lei nº 14.133/2021."



Art. 33 - Exigência de Plano de Trabalho e Convênio:

"Art. 33 – As transferências de recursos às entidades previstas no art. 32 desta lei deverão ser precedidas da aprovação de plano de trabalho e da celebração de convênio, devendo ser observadas na elaboração de tais instrumentos as exigências do art. 184 da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

§ 1º Compete ao órgão concedente o acompanhamento da realização do plano de trabalho executado com recursos transferidos pelo Município.

§ 2º É vedada a celebração de convênio com entidade em situação irregular com o Município, em decorrência de transferência feita anteriormente."

Art. 35 - Despesas de Competência de Outros Entes:

"Art. 35 – Desde que envolva atendimento de interesse público local, conforme art. 62 da Lei Complementar 101/2000, as despesas de competência de outros entes da Federação só serão assumidas pela Administração Municipal quando forem firmados convênios, acordos ou ajustes, com a elaboração do respectivo impacto-financeiro e previsto dotação específica na lei orçamentária."

Análise: Como o convênio terá vigência de **5 anos (2025-2030)**, abrangendo os exercícios financeiros contemplados tanto pela LDO 2025 quanto pela LDO 2026, o projeto está em **plena conformidade** com ambas as legislações.

3.3.3. Conclusão sobre as LDOs

O PL 100/2025 atende **integral e rigorosamente** aos dispositivos estabelecidos nas **LDO 2025 e LDO 2026**, notadamente:

- Autorização legislativa específica (art. 32, V)
- Plano de trabalho aprovado (art. 33, caput)
- Celebração de convênio formal (art. 33, caput)
- Observância ao art. 184 da Lei nº 14.133/2021 (art. 33, caput)
- Estimativa de impacto financeiro (art. 35)
- Dotação orçamentária específica (art. 35)
- Interesse público local caracterizado (art. 35)
- **Prestação de contas semestral** (art. 33, § 1º)

3.4. Requisitos dos Convênios (Lei nº 14.133/2021)

O **art. 184 da Lei nº 14.133/2021** estabelece os requisitos para celebração de convênios:

"Art. 184. A transferência de recursos da Administração Pública a entidades privadas, para a execução de ações de interesse recíproco em regime de mútua cooperação, será feita mediante convênio ou instrumento congênere, acordo de cooperação ou termo de execução descentralizada, conforme o caso."



Requisitos do Plano de Trabalho (art. 184, § 1º):

- Identificação do objeto
- Metas a serem atingidas
- Etapas de execução
- Plano de aplicação dos recursos
- Cronograma de desembolso
- Previsão de receitas e despesas

Análise: O PL 100/2025 apresenta **Plano de Trabalho completo**, incluindo:

- Objeto claramente identificado
- Metas especificadas (9 atividades do IDAF e 7 obrigações da Prefeitura)
- Período de execução definido (2025-2030)
- Recursos quantificados (combustível, pessoal, infraestrutura)
- Obrigações de prestação de contas semestrais

3.5. Cessão de Servidores

A cessão de servidores prevista no Art. 2º do PL 100/2025 observa os seguintes fundamentos:

- Interesse público devidamente justificado (cooperação técnica)
- Anuência formal do servidor (§ 2º)
- Compatibilidade de atribuições (§ 1º)
- Prazo determinado com possibilidade de revogação (§ 3º)
- Garantia de direitos do servidor cedido (§§ 5º e 6º)
- Responsabilidade disciplinar do órgão cessionário (§ 4º)

Tais disposições conferem **segurança jurídica** e estão em conformidade com a jurisprudência do TCE-ES sobre cessão de servidores.

3.6. Objeto Lícito e Interesse Público

O convênio visa aprimorar:

- Conservação da natureza e proteção da fauna
- Educação conservacionista e sanitária animal e vegetal
- Declaração de imunes de corte (árvores)
- Aplicação da legislação agropecuária e florestal
- Arborização urbana
- Produção de mudas de essências florestais
- Orientação para matadouro sanitário
- Fiscalização e defesa sanitária animal e vegetal
- Participação em eventos técnicos agropecuários

São atividades de **relevante interesse público municipal**, inseridas na competência comum prevista no **art. 23 da Constituição Federal** (proteção do meio ambiente, combate à poluição, preservação de florestas, fomento à agropecuária).



IV. ANÁLISE TÉCNICA

4.1. Pontos Positivos do PL 100/2025

- Completude documental: Atende aos requisitos da LRF, LDO 2025 e LDO 2026
- Clareza nas obrigações: Especifica direitos e deveres de ambas as partes
- Segurança jurídica: Prazo determinado e cláusulas de rescisão
- Proteção ao servidor: Garantias trabalhistas e previdenciárias
- Transparência: Prestação de contas semestral
- Planejamento orçamentário: Adequação plurianual demonstrada
- Prazo razoável: 5 anos permite consolidação das ações
- Quantificação de recursos: Especifica combustível (140 litros/mês)
- Responsabilidade fiscal: Não gera aumento de despesa
- Conformidade com LDO 2025: Atende arts. 32, 33 e 35
- Conformidade com LDO 2026: Atende arts. 32, 33 e 35
- Plano de Trabalho completo: Conforme art. 184 da Lei 14.133/2021

4.2. Observações

Foro competente: A Cláusula Quarta estabelece o Foro de Conceição do Castelo. Embora não haja óbice legal, considerando que o IDAF é autarquia estadual, sugere-se avaliar se não haveria conflito de competência. Todavia, tratando-se de convênio com ente municipal, a cláusula é aceitável.

Atualização de valores: O convênio não prevê correção do valor de combustível fornecido (140 litros/mês). Recomenda-se que eventuais Termos Aditivos prevejam possibilidade de ajuste conforme variação de preços.

Vigência plurianual: O convênio abrange 5 exercícios financeiros (2025-2030). É fundamental que as LOAs subsequentes contemplem as dotações necessárias, conforme já indicado nas LDOs.

V. QUADRO DEMONSTRATIVO DE CONFORMIDADE COM AS LDOs

REQUISITO LEGAL	LDO 2025	LDO 2026	PL 100/2025	SITUAÇÃO
Autorização legislativa específica	Art. 32, V	Art. 32, V	Art. 1º	☒ ATENDE
Interesse público local	Art. 32, IV e V	Art. 32, IV e V	Justificativa e objeto	☒ ATENDE
Plano de trabalho	Art. 33, caput	Art. 33, caput	Anexo I	☒ ATENDE



REQUISITO LEGAL	LDO 2025	LDO 2026	PL 100/2025	SITUAÇÃO
Celebração de convênio	Art. 33, caput	Art. 33, caput	Termo de Convênio	☒ ATENDE
Art. 184 da Lei 14.133/2021	Art. 33, caput	Art. 33, caput	Plano de Trabalho	☒ ATENDE
Estimativa de impacto financeiro	Art. 35	Art. 35	Estimativa anexada	☒ ATENDE
Dotação orçamentária específica	Art. 35	Art. 35	Adequação orçamentária	☒ ATENDE
Prestação de contas	Art. 33, § 1º	Art. 33, § 1º	Cláusula Quinta (semestral)	☒ ATENDE
Inexistência de irregularidade anterior	Art. 33, § 2º	Art. 33, § 2º	Não consta	☒ ATENDE

VI. CONCLUSÃO

Após minuciosa análise comparativa entre o **Projeto de Lei nº 28/2025** e o **Projeto de Lei nº 100/2025**, e considerando os dispositivos das **Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025 (Lei nº 2.677/2024)** e **2026 (Lei nº 2.818/2025)**, conclui-se que o PL 100/2025 representa evolução técnica, jurídica e administrativa substancial.

6.1. Evoluções do PL 100/2025 em relação ao PL 28/2025:

1. Conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 16)
2. Inclusão de estimativa de impacto orçamentário-financeiro
3. Adequação orçamentária demonstrada (PPA, LDO, LOA)
4. Plano de trabalho detalhado (Anexo I)
5. Detalhamento das regras de cessão de servidores (6 parágrafos)
6. Prazo de vigência mais adequado (5 anos)
7. Termo de Convênio completo com 6 cláusulas essenciais
8. Quantificação de obrigações (combustível especificado)
9. Prestação de contas periódica definida (semestral)
10. Maior segurança jurídica e transparência
11. Conformidade integral com LDO 2025 (arts. 32, 33 e 35)
12. Conformidade integral com LDO 2026 (arts. 32, 33 e 35)

6.2. Quanto à Legalidade e Constitucionalidade

O Projeto de Lei nº 100/2025:

- ☒ É LEGAL: Observa a legislação municipal, estadual e federal aplicável;
- ☒ É CONSTITUCIONAL: Respeita os princípios constitucionais administrativos (art. 37, CF/88);
- ☒ ATENDE A LRF: Cumpre requisitos do art. 16 da LC 101/2000;
- ☒ ATENDE A LDO 2025: Cumpre arts. 32, 33 e 35 da Lei nº 2.677/2024;
- ☒ ATENDE A LDO 2026: Cumpre arts. 32, 33 e 35 da Lei nº 2.818/2025;



- ☒ **ATENDE A LEI 14.133/2021:** Observa art. 184 (convênios);
 - ☒ **TEM INTERESSE PÚBLICO:** Objeto justificado e relevante;
 - ☒ **RESPEITA COMPETÊNCIAS:** Está dentro das atribuições municipais.
- NÃO HÁ vícios de ilegalidade ou inconstitucionalidade.**

6.3. Conformidade Específica com as LDOs

O projeto atende **integralmente** aos requisitos estabelecidos nas **LDO 2025** e **LDO 2026**:

a) Quanto ao art. 32, inciso V das LDOs:

- ☒ Autorização legislativa específica presente
- ☒ Interesse local claramente demonstrado

b) Quanto ao § 3º do art. 32 das LDOs:

- ☒ Plano de trabalho aprovado
- ☒ Convênio a ser celebrado
- ☒ Observância ao art. 184 da Lei 14.133/2021

c) Quanto ao art. 33 das LDOs:

- ☒ Transferência precedida de plano de trabalho
- ☒ Celebração de convênio formal
- ☒ Prestação de contas prevista (semestral)
- ☒ Inexistência de irregularidades anteriores

d) Quanto ao art. 35 das LDOs:

- ☒ Interesse público local caracterizado
- ☒ Formalização por convênio
- ☒ Impacto financeiro elaborado
- ☒ Dotação orçamentária prevista

VII. PARECER

Diante do exposto, **OPINO FAVORAVELMENTE PELO PROSSEGUIMENTO DA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA** do **Projeto de Lei nº 100/2025**, por se tratar de proposição:

- **LEGAL**
- **CONSTITUCIONAL**
- **ADEQUADA À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**
- **CONFORME À LDO 2025 (Lei nº 2.677/2024)**
- **CONFORME À LDO 2026 (Lei nº 2.818/2025)**
- **OBSERVANTE DA LEI Nº 14.133/2021**
- **DE INTERESSE PÚBLICO RELEVANTE**
- **TECNICAMENTE ELABORADA**



O projeto está apto a seguir o rito legislativo ordinário, podendo ser apreciado pelas Comissões competentes e, posteriormente, pelo Plenário da Câmara Municipal.

Recomendações:

1. Que a **Comissão de Finanças e Orçamento** realize análise complementar quanto à disponibilidade orçamentária específica para os exercícios de 2025 a 2030;
2. Que seja acompanhada a **inclusão das dotações orçamentárias** nas LOAs subsequentes (2027, 2028, 2029 e 2030), conforme já previsto nas LDOs;
3. Que o **órgão concedente** (Prefeitura) estabeleça procedimentos internos para **acompanhamento semestral** da prestação de contas do IDAF, conforme exigido pelo art. 33, § 1º das LDOs;
4. Que eventual **Termo Aditivo** preveja mecanismo de correção do valor de combustível fornecido (140 litros/mês), caso haja variação significativa de preços durante a vigência do convênio.

Conceição do Castelo/ES, 10 de dezembro de 2025.

DIOGGO BORTOLINI VIGANOR

Procurador da Câmara Municipal de Conceição do Castelo

Recbi em 10/12/25.

