



Porto Alegre, 29 de março de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 6.988/2023

I. O Poder Legislativo do Município de Aceguá solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 8, de 2023, de autoria do Poder Executivo, que tem a seguinte ementa: “DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DA PESCA NOS LIMITES DO MUNICÍPIO DE ACEGUÁ”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que aos Municípios foram conferidas as competências para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme dispõe o art. 30 da Constituição Federal quanto à autonomia desse ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de seu peculiar interesse e, quando cabível, suplementar a legislação de outros entes federativos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e estadual **no que couber**; (grifou-se)

Ocorre que, em momento anterior ao art. 30, especificamente no art. 24, a Carta Magna dispõe sobre matérias que não se encontram previstas nas competências legislativas conferidas aos Municípios, a saber:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, **pescas**, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

(grifou-se)

Observe-se que se trata de competência concorrente; no dispositivo constitucional acima transcrito não se está a falar da competência privativa, que, embora seja delegável por lei complementar a outros entes federativos. Acontece que, além de não existir lei complementar federal neste sentido, mesmo se houvesse, autorizaria apenas os Estados e o Distrito Federal a exercê-la, excluídos os Municípios. Neste sentido, recorre-se ao magistério de José Afonso da Silva¹:

Quanto à extensão, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, vimos que a competência se distingue em: (a) exclusiva, quando é atribuída a uma entidade

¹ Curso de Direito Constitucional Positivo. 26ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p. 481.



com exclusão das demais (art. 21); (b) privativa, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de delegação (art. 22 e seu parágrafo único) e de competência suplementar (art. 24 e seus parágrafos); a diferença entre a exclusiva e privativa está nisso, aquela não admite complementariedade nem delegação;

Neste sentido, em homenagem à delimitação constitucional das competências entre os entes federativos para dispor sobre determinadas matérias como as acima comentadas, vários Tribunais de Justiça pelo país já se pronunciaram, a exemplo do TJ do Estado de São Paulo (TJSP):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n. 9.015, de 13 de agosto de 2018, e, por arrastamento, Lei n. 6.745, de 27 de setembro de 2006, ambas do Município de Jundiaí – **Autorização para a pesca amadora e esportiva em represa de acumulação**. I. AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE – Controle abstrato de constitucionalidade que somente pode se fundar na Constituição Estadual – Análise restrita aos dispositivos constitucionais invocados. II. VÍCIO DE INICIATIVA – Legislação que, ao autorizar a pesca amadora e esportiva em represa de acumulação, não dispôs sobre a estrutura ou a atribuição de órgãos públicos nem sobre o regime jurídico de servidores públicos, matérias efetivamente de competência privativa do Chefe do Poder Executivo – Lei que não interfere na gestão administrativa do Município – Situação ligada ao exercício do poder de polícia – Inexistência de vício de iniciativa. II. **OFENSA AO PACTO FEDERATIVO** – Competência do Município para legislar, quanto à matéria, nos limites do interesse local e **desde que não contrarie a legislação federal e estadual existente** – Normas que contrariam regras gerais estabelecidas pela União, mormente as Leis Federais n. 11.959/09, 9.433/97, a Resolução do CONAMA n. 357/05, que limitam a pesca a águas doces de classe 2 e 3 – Área considerada de proteção ambiental de classe 1 pelos Decretos Estaduais n. 10.755/77 e n. 24.839/86 – **Não cabe à Municipalidade autorizar a pesca amadora e esportiva em curso d'água no qual a legislação federal e a estadual em vigor a proíbem** – Ademais, trata-se de matéria de interesse geral, que exige uma disciplina uniforme para toda a Federação – Ausência de interesse local – **Invasão da competência legislativa privativa da União, ofendendo o princípio federativo – Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2073688-97.2019.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/09/2019; Data de Registro: 27/09/2019) (grifou-se)

No mesmo sentido, a título de exemplo, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul assim se manifestou:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA ATRIBUIÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE NATUREZA FORMAL. OCORRÊNCIA. **PRESENTE, TAMBÉM, VÍCIO DE NATUREZA**



MATERIAL, PORQUE A LEI MUNICIPAL TRATA DE MATÉRIA DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL, LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA QUE REGE A MATÉRIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70024657546, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Maria Nedel Scalzilli, Julgado em 01/12/2008) (grifou-se)

Por oportuno, cite-se que, justamente no exercício da competência constitucionalmente definida à União, a Lei Federal nº 11.959, de 29 de junho de 2009, dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca e regula as atividades pesqueiras, a qual os Municípios devem cumprir em seus territórios.

Prosseguindo na análise, por oportuno, com relação à celebração de convênios conforme previsto no art. 12 do projeto de lei em exame, esclareça-se que estes são atos típicos de gestão próprio daquele Poder, não necessitando, em princípio, de autorização legislativa.

Esse é o entendimento de jurisprudência já consolidada. Como paradigma, cita-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADIn nº 177-9, interposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, julgada procedente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e publicada no DJU em 25 de outubro de 1996, para declarar inconstitucional o § 2º do art. 82 da Constituição Estadual, que determinava que os convênios “somente poderão ser postos em execução após aprovados pela Assembleia Legislativa”. Entenderam os julgadores que o dispositivo ofendia a harmonia e independência que deve nortear as relações entre Poderes municipais. Neste sentido, o TJRS segue o mesmo entendimento de considerar inconstitucional a autorização legislativa para celebração de convênios, a exemplo da seguinte ementa de sua jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. Artigo 15, parte final, da Lei n.º 4.857, de 11 de novembro de 2011, que condiciona a contratação, parcerias ou convênio, para fins de instalação e operação de sistema de videomonitoramento em vias públicas, à prévia autorização legislativa. Ingerência indevida que malfez os princípios da independência e harmonia entre os Poderes. A deliberação sobre tal matéria é de iniciativa exclusiva do Executivo. Sanção que não convalida o vício de iniciativa. Presença de vício de inconstitucionalidade formal insanável, por afronta aos artigos 10, 60, inciso II, alínea d, e 82, incisos III, VII e XXI, todos da Constituição Estadual combinados com o artigo 2º da Carta Federal. **JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050620251, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 17/12/2012) (grifou-se)**

A título de exemplo, também o TJSP compartilha do mesmo entendimento, conforme demonstram as seguintes ementas de sua jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigos 29, XV, e 30, XI, da Lei Orgânica do Município de Andradina que impõem ao Executivo consultar previamente a Edilidade para autorizar convênios com entidades públicas ou



particulares e consórcios com outros municípios, bem como aprovar convênios celebrados entre o Município e a União, o Estado, outra pessoa jurídica de direito público interno ou entidades assistenciais. Violação do princípio da separação dos poderes. Invasão da reserva da Administração, com ofensa aos artigos 2º, 5º, 47, II e XIV da Carta Bandeirante, aplicável ao Municípios por força do art., 144 da citada Carta. Imposição que restringe a autonomia do Executivo para decidir sobre atos da gestão da administração. Precedentes. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2167852-88.2018.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/11/2018; Data de Registro: 29/11/2018) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve os incisos XIV do artigo 32 e XI do artigo 33 da Lei Orgânica do Município de Presidente Prudente, que trouxeram a competência da Câmara Municipal para autorizar e aprovar a celebração de convênio, consórcio, acordo ou instrumento equivalente – Interesse local que se encontra dentro das atribuições constitucionais do município – Inviabilidade da elaboração, pelo Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Executivo – Celebração de convênios, consórcios e acordos são típicas matérias administrativas, que se enquadram dentro da reserva da Administração Pública, que é de competência exclusiva do Poder Executivo – Afronta ao princípio da separação de poderes – Configuração da inconstitucionalidade – Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2061166-72.2018.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/10/2018; Data de Registro: 11/10/2018) (grifou-se)

Uma vez celebrado o convênio, a providência que compete ao Chefe do Poder Executivo é comunicar à Câmara, como previsto no art. 116, § 2º, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos². De qualquer forma, embora não se veja nada de grave em submeter diligentemente os interesses do Município na celebração de convênios e parcerias ao conhecimento prévio da Câmara de Vereadores, repita-se que, a rigor, tal não seria necessário constar como obrigação em lei³.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos

² Art. 116. [...] (...)

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador **dará ciência do mesmo** à Assembléia Legislativa ou à **Câmara Municipal respectiva**. (grifou-se)

³ **Observação:** Considerando que a Lei Federal nº 8.666, de 1993, estará revogada em 1º de abril de 2023, pela Lei Federal nº 14.133, de 2021 (nova lei de licitações e contratos administrativos), as disposições sobre convênios estão contidas no art. 184 da nova lei:

Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.



membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 8, de 2023, em razão das regras de repartição de competências entre os entes federativos, as quais a atribuem somente à União ou aos Estados a competência para dispor sobre determinadas matérias como pesca, bem como sobre atos de gestão que não precisam de previsão em lei para autorização como a celebração de convênio pelo Poder Executivo do Município.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM