

**PARECER PRÉVIO Nº 01/2026**

**PROJETO DE LEI CM Nº 347/2025**

**REF.: PROCESSO Nº 8807/2025**

**INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**AUTOR DO PROJETO: VEREADOR DR. MARCELO CHEHADE**

**ASSUNTO:** Projeto de Lei que institui e regulamenta o resgate, captura e remoção de abelhas no Município de Santo André e proíbe a criação de abelhas em área urbana ou próximo a residências.

À

Comissão de Justiça e Redação,

Trata-se de projeto de lei de autoria do Nobre Vereador Dr. Marcelo Chehade, protocolado nesta Casa no dia 18 de novembro de 2025, que institui e regulamenta o resgate, captura e remoção de abelhas no Município de Santo André e proíbe a criação de abelhas em área urbana ou próximo a residências.

A nosso ver, e s.m.j., o PL CM 347/2025 não merece prosperar em sua tramitação legislativa, **por apresentar**, a nosso ver, **vício de inconstitucionalidade**. Vejamos.

**O artigo 1º do PL CM 347/2025** dispõe que fica instituída a regulamentação de resgate, captura e remoção de abelhas no Município de Santo André, que deverão seguir o disposto na legislação federal e estadual vigente, **prevendo que tais serviços sejam realizados pelo Corpo de Bombeiros**, bem como por empresas cadastradas e autorizadas pelos órgãos competentes.

Ocorre que não existe previsão na legislação federal e nem tampouco na estadual dispondo que tais serviços sejam realizados pelo Corpo de



Bombeiros. Diante disso, não é possível ao Município prever tal determinação, mesmo porque o Corpo de Bombeiros integra a Polícia Militar subordinada ao Governador do Estado.

Não possui, portanto, o Município de Santo André, e muito menos a Câmara Municipal, competência para conferir atribuições ao Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Com efeito, **a União editou a Lei Federal nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023**, que instituiu a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, **nos termos do inciso XXI do caput do art. 22 da Constituição Federal**, altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 667, de 2 de junho de 1969.

O art. 9º da referida Lei Federal nº 14.751/2023 estabelece que **“a organização das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios será fixada em lei de iniciativa privativa do governador, observadas as normas gerais previstas nesta Lei e os fundamentos de organização das Forças Armadas”**.

Nesse sentido, confira-se, a título ilustrativo, a seguinte decisão do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, prolatada em Ação Direta de Inconstitucionalidade, cuja ementa a seguir transcrevemos:

**“Ação direta de inconstitucionalidade** em face da Lei nº 2.052/2014, do município de Águas da Prata, que ‘autoriza o Executivo municipal a conceder gratificação, a título de pró-labore, aos policiais militares que realizem a fiscalização e o policiamento ostensivo e repressivo e a preservação da ordem pública, e Policiais Civis responsáveis pelo judiciário e apuração de infrações penais na cidade...’.

1. Estadeia ofensa aos princípios da legalidade, finalidade e razoabilidade, a criação de verba destinada a remunerar atividade inerente ao cargo de Policial Civil e Militar,



constitucionalmente descrita e para a qual a remuneração definida em lei estadual já envolve as atribuições incumbidas aos responsáveis pela segurança pública (Arts. 140 e 141, da Constituição Estadual).

2. Compete privativamente ao Governador do Estado dispor sobre a remuneração dos policiais civis e militares (Art. 24, § 2º, da Carta Bandeirante).

3. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2091339-21.2014.8.26.0000 - São Paulo - Órgão Especial - Relator: Vanderci Álvares - 22.10.2014 - V.U.) - grifamos

**Isto já bastaria para demonstrar a inconstitucionalidade do PL CM 347/2025.** Mas não se trata apenas disso.

O artigo 2º do PL CM 347/2025, por sua vez, **pretende “proibir a criação de abelhas em área urbana ou próximo às residências”**, o que também **acarreta sua inconstitucionalidade.**

Explica-se:

Quanto à proibição da criação de abelhas em áreas urbanas, não há qualquer previsão em leis federais, resoluções ou diretrizes do Ministério da Agricultura, tendo em vista que são elas as responsáveis pela cadeia produtiva da apicultura (cultivo do mel, própolis, geleia real). Pelo contrário, **foi promulgada, em 2023, lei federal de incentivo à criação de abelhas Apis para a produção melífera, mais precisamente a Lei nº 14.639, de 25 de julho de 2023.**

A Constituição da República enumera, nos incisos de seu art. 24, as matérias de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente. Entre os temas ali constantes, vale registrar aqueles que guardam, particularmente, relação com a proposição em foco: proteção ao meio ambiente (inc. VI); responsabilidade por danos ao meio ambiente (inc. VIII). Já quanto aos Municípios, consoante o art. 30, compete-lhes legislar sobre



assuntos de interesse local (inc. I) e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

Por competência concorrente deve-se entender que todos os entes da Federação partilham da prerrogativa de legislar sobre dado assunto. No entanto, nesse caso, as leis federais, disciplinadoras de normas gerais (art. 24, § 1º), se sobrepõem às leis estaduais, normatizadoras dos aspectos regionais (art. 24, §§ 2º e 3º), que, por sua vez, se sobrepujam às leis municipais, estabelecadoras das normas que atendam aos interesses locais (art. 30, I e II).

Admite-se a competência normativa complementar (ou suplementar) dos Municípios, desde que não contrarie a legislação federal ou estadual ao ajusta a norma às peculiaridades e especificidades comunais, na presença e na extensão do interesse local, conforme **o Tema 145 de repercussão geral** (STF-RE 586224), cuja tese é a seguinte:

“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e **desde que tal regramento seja harmonioso com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados** (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).” *grifamos*

A competência municipal não tem a prerrogativa de ocupar eventual vácuo normativo, total ou parcial, federal ou estadual.

Com efeito, a questão da proibição da criação de abelhas em área urbana não se limita ao interesse local, mas, ao revés, transcende os limites do município, consubstanciando-se em pauta nacional, corolário lógico do reconhecimento do meio ambiente como direito fundamental.

**Se a lei federal não proíbe a criação de abelhas**, mas, pelo contrário, incentiva a criação de abelhas Apis para a produção de mel, **não pode a lei municipal estabelecer tal proibição.** Foge ao Município



competência para tanto, inclusive por não se tratar de matéria de peculiar e específico interesse local.

**Ao proibir a criação de abelhas, o PL acaba por imiscuir-se indevidamente na esfera de competência legislativa concorrente da União**, dos Estados e do Distrito Federal, prevista no art. 24, incisos V e VI, da Constituição Federal, **culminando em ofensa à garantia do livre exercício de atividade econômica**, o que acarreta a sua **inconstitucionalidade**.

Assim consideramos, pois, embora um tanto truncada, a redação do artigo 3º do PL CM 347/2025 parece proibir também a comercialização dos produtos advindos da criação das abelhas.

Já o artigo 4º do PL CM 347/2025, ao pretender isentar de responsabilidade civil, penal ou administrativa a quem eventualmente provoque danos ao particular, ao exterminar as abelhas, **usurpa competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito civil e penal, nos termos do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal de 1988**.

Quanto aos artigos 5º a 8º do PL CM 347/2025, versam todos eles sobre a criação de convênios entre o Poder Público e empresas especializadas, o que também acarreta a sua inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

**Isso porque a celebração de parceria ou convênio imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo.**

A respeito dessa questão, o Mestre Toshio Mukai faz a seguinte recomendação, em artigo publicado em 1989, sob o título



“Inconstitucionalidade de aprovação prévia pela Câmara Municipal de Convênios a serem celebrados pelo Executivo”:

“Em face das considerações expendidas e, em especial, levando-se em consideração dos precedentes jurisprudenciais mencionados, que traçam orientação pacífica na matéria, de nossa mais alta Corte, **sugerimos às Câmaras Municipais que, por ocasião da elaboração de suas Leis Orgânicas Municipais, não insiram nelas disposições da espécie, isto é, que façam depender de autorização legislação a celebração de convênios com entidades públicas ou particulares pelo Executivo, por serem, como vimos, e também em face da nova Constituição, absolutamente inconstitucionais.**” (grifamos)

A propósito, cumpre registrar que **o inciso XII do art. 8º da Lei Orgânica do Município de Santo André**, dispondo sobre exigência de autorização legislativa para assinatura de convênios, **foi declarado inconstitucional** pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (ADIn nº 149.484-0/5-00).

Diante disso, é forçoso concluir que o projeto de lei em tela é **INCONSTITUCIONAL**, pois refoge ao campo de atuação legislativa do Município.

Por fim, como é fácil verificar, **não existe previsão**, na Lei Orgânica do Município de Santo André, **de quórum** para eventual aprovação de tal matéria, já que, como explicado, a medida pretendida não é de competência do Município.

Assim, consoante tivemos oportunidade de aprender, ao participar de simpósios ministrados pelo Tribunal de Contas do Estado de São



Paulo, **o recomendável, em tais situações, é que o quórum seja, pelo menos, de maioria absoluta**, e não de maioria simples, pois, nesse caso, não é possível conhecer o voto de cada parlamentar. E tal informação, inserta na Ata dos trabalhos das Sessões Ordinárias em que ocorrerem as votações, é de fundamental importância na prestação de informações por parte do Presidente da Câmara Municipal na eventual interposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI.

É o nosso parecer prévio, de caráter meramente opinativo e informativo, que submetemos a superior apreciação, sem embargo de opiniões contrárias ou divergentes, que respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 02 de janeiro de 2026.

**MIRTES MIGUEL DA SILVA**  
**OAB/SP Nº 78.046**

