CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
A casa do povo, a casa da cidadania

# COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO
# RELATORIA AO PROJETO DE LEI Nº 354/2025

**Autor:** Vereador André Fraga
**Ementa:** Institui a Política Municipal de Incentivo ao Desenvolvimento da Apicultura e da Meliponicultura e dá outras providências.

## I. Breve Relato

Trata-se de projeto de lei de autoria do Vereador André Fraga que institui a Política Municipal de Incentivo ao Desenvolvimento da Apicultura e da Meliponicultura — PMEL no Município de Salvador, estabelecendo diretrizes voltadas ao incentivo da criação racional de abelhas, à pesquisa e difusão tecnológica, à produção de mel e derivados, ao apoio à organização do setor, à conscientização ambiental e à geração de emprego e renda, além de objetivos que abrangem a integração dos produtos apícolas à merenda escolar, a capacitação de apicultores e meliponicultores, o fomento ao associativismo, o incentivo ao comércio e à exportação dos produtos, a realização de campanhas, concursos e premiações e o intercâmbio técnico com entidades congêneres, prevendo que as ações poderão ser realizadas pelo poder público ou por entidades parceiras, isoladamente ou em conjunto, com dotação orçamentária expressa.

O Setor de Análise e Pesquisa constatou conformidade com as normas regimentais e da técnica legislativa e que a matéria há amparo no Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador e Lei Orgânica do Município.

Na Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, o Projeto ora analisado foi declarado aprovado.

Na Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização foi designada a relatoria à Vereadora que, no uso de suas competências, subscreve o presente parecer.

**Esse é o breve relatório. Passo a opinar.**

## II. Análise

No que concerne à matéria de competência desta Comissão, observa-se que o projeto dispõe sobre política pública de desenvolvimento econômico sustentável, segurança alimentar, preservação ambiental e geração de renda no Município de Salvador, por meio do incentivo à apicultura e à meliponicultura, matéria de nítido interesse local nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal[1].

A iniciativa do edil André Fraga é absolutamente louvável, ao endereçar a importância estratégica da criação racional de abelhas para a geração de renda de pequenos produtores, para a preservação da biodiversidade por meio da polinização e para o fortalecimento de cadeias produtivas sustentáveis no Município de Salvador. A apicultura e a meliponicultura apresentam-se como alternativas viáveis de inclusão produtiva para populações em situação de vulnerabilidade social, contribuindo de forma transversal para políticas públicas de educação alimentar, desenvolvimento econômico local e conservação ambiental, em alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU.

Do ponto de vista do Regimento Interno da Câmara de Vereadores, Resolução nº 910/1991, o projeto atende, em sua estrutura central, ao disposto no artigo 188[2] (interpretado em conformidade com a Tese 917 do STF[3]) e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), comportando, todavia, ajustes de técnica legislativa que aperfeiçoam a

---

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

[2] **RICMS, Art. 188.** A iniciativa dos Projetos de Lei cabe a qualquer Vereador, Comissão da Câmara, cidadãos e ao Prefeito, sendo privativa deste a Proposta Orçamentária e aqueles que disponham sobre matéria financeira, criem cargos, funções ou empregos públicos, aumentem vencimentos ou importem em aumento da despesa ou diminuição da receita, ressalvada a competência da Câmara, no que concerne à organização de sua Secretaria e à fixação dos vencimentos dos seus servidores.

[3] **Tema 917, STF:** "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos."

coerência interna da norma e reforçam sua segurança jurídica, crendo esta edil pela possibilidade de aprovação do projeto, desde que acolhidas as emendas adiante propostas.

**a. Da Natureza Programática da Política Instituída**

Os arts. 2° e 3° do projeto enunciam, respectivamente, diretrizes e objetivos da Política Municipal de Incentivo ao Desenvolvimento da Apicultura e da Meliponicultura. Tais dispositivos têm natureza eminentemente programática, funcionando como vetores de orientação da atuação do Poder Público Municipal na matéria, e não como comandos de execução imediata e obrigatória. Essa qualificação é reforçada pelo art. 4°, que adota, de forma tecnicamente precisa, o verbo modal facultativo ao dispor que as ações *"poderão ser realizadas pelo poder público, por instituições de ensino, entidades representativas de classe, conselhos municipais e pelas organizações da sociedade civil, isoladamente ou em parceria"*, conferindo ao Poder Executivo plena discricionariedade para definir a forma, o momento e a extensão da implementação das ações previstas.

Essa arquitetura normativa está em plena harmonia com o entendimento do Supremo Tribunal Federal consolidado no Tema 917, segundo o qual não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo a lei que, embora possa gerar alguma despesa para a Administração, não dispõe sobre a estrutura ou a atribuição de seus órgãos, nem sobre o regime jurídico de servidores públicos.

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao apreciar ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Marília contra lei municipal de autoria parlamentar que criou o *"Programa Municipal de Incentivo à Apicultura e à Meliponicultura"* — hipótese substancialmente idêntica à do PLE-354/2025 —, consignou expressamente que o parlamento pode criar programas sociais, desde que respeite os padrões fixados no Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, declarando a inconstitucionalidade apenas dos dispositivos que avançaram sobre a esfera de competência privativa do Chefe do Executivo e que careciam de debate e estimativa do impacto orçamentário-financeiro nas contas públicas, nos termos do art. 113 do ADCT.

> **Ação Direta de Inconstitucionalidade. Marília. Prefeito do Município que impugna a integralidade da Lei n. 8 .912, de 5/12/2022, e os seus Anexos I e II, que serviram para criar o "Programa Municipal de Incentivo a Apicultura e a Meliponicultura". Pode o parlamento criar programas sociais, desde que respeite aos padrões postos no Tema 917, do colendo STF. Ação parcialmente procedente. Inconstitucionalidade limitada ao artigo 6º e anexos I e II, porque afrontam a separação de poderes.** Texto de iniciativa de Vereador. Legislativo que se olvidou remanescer exclusivamente nas mãos do Prefeito o modo como adimplir obrigações decorrentes do referido diploma legal. Nem houve, ao longo da tramitação do respectivo processo legislativo, que, na sua conclusão trará importantes repercussões financeiras ao Erário local, debate a propósito do seu exato impacto, impacto nas contas públicas decorrente da introdução de benefícios em prol de particulares, consoante assim dispõe o artigo 113 do ADCT. Violação dos artigos 5º, 47, II e XIV e 144 da Constituição Estadual, e 113 do ADCT .
>
> (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2003471-87.2023.8.26 .0000 São Paulo, Relator.: Roberto Solimene, Data de Julgamento: 17/05/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 18/05/2023) (g.n.)

Esse precedente é de especial relevância para o exame desta proposição, pois confirma a viabilidade constitucional de leis parlamentares que instituam políticas de incentivo à apicultura e à meliponicultura, desde que observados os limites que as emendas a seguir propostas buscam precisamente assegurar.

**b. Dos Vícios de Técnica Legislativa**

Não obstante a consistência geral da proposição, o exame técnico desta Comissão identifica três pontos que reclamam ajuste, todos sanáveis por emenda com intervenção mínima no texto do autor.

O primeiro diz respeito ao inciso V do art. 3º, cujos verbos "*criar*" e "*ofertar*" têm natureza imperativa e configuram comandos de execução direta ao Poder Executivo, em descompasso com o caráter programático das demais diretrizes e objetivos do projeto e com a cláusula de facultatividade do art. 4º. A designação de obrigações específicas de execução a cargo do Poder Público Municipal, emanada de lei de iniciativa parlamentar, encontra restrições na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, que veda a interferência legislativa na esfera de organização e gestão dos recursos humanos e

materiais do Executivo (STF, RE 1254886/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 05/08/2020)[4]. A emenda modificativa proposta substitui os verbos imperativos por linguagem programática, preservando integralmente o objetivo do autor.

O segundo ponto refere-se ao inciso I do art. 3°, que prevê o objetivo de *"incentivar a integração do mel, produtos da abelha e seus derivados à merenda escolar da rede pública de ensino municipal"*. Embora redigido em linguagem de incentivo, a execução desse objetivo necessariamente envolverá a estrutura administrativa responsável pela alimentação escolar e processos de aquisição pública vinculados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, com repercussão direta nas dotações orçamentárias pertinentes. A emenda modificativa proposta preserva o objetivo, mas acrescenta a necessária referência ao ordenamento normativo aplicável e à condição de disponibilidade orçamentária, reforçando a segurança jurídica do dispositivo.

O terceiro e mais relevante ponto reside na inconsistência interna entre o art. 4° e o art. 5°. Enquanto o art. 4° consagra a facultatividade da execução das ações, o art. 5°, ao afirmar que as despesas *"correrão por conta das dotações orçamentárias do Município"*, emprega verbo no futuro do indicativo com caráter de certeza e obrigatoriedade, tratando a despesa como fato consumado e inevitável. Essa contradição fragiliza a lógica interna da norma: se a execução é facultativa e condicionada à discricionariedade do gestor, a despesa é igualmente incerta e condicional, não podendo ser apresentada como despesa certa em cláusula orçamentária. Além disso, o art. 5°, na redação original, não faz referência expressa à condição de disponibilidade orçamentária e financeira, elemento indispensável

---

[4] AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. ADMINISTRATIVO . INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. LEI MUNICIPAL. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL . AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – **Esta Corte possui entendimento firmado no sentido de que há inconstitucionalidade formal em lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, pois, nestes casos, cuida-se de matéria da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. II – Agravo regimental a que se nega provimento.**

(STF - RE: 1254886 RJ 0033794-51 .2016.8.19.0000, Relator.: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 05/08/2020, Segunda Turma, Data de Publicação: 13/08/2020)(g.n.)

para a plena observância dos princípios da responsabilidade fiscal estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000.

A emenda modificativa proposta suprime essa inconsistência ao condicionar expressamente a despesa à hipótese de execução direta pelo Poder Público Municipal e à efetiva disponibilidade orçamentária e financeira, harmonizando o dispositivo com a facultatividade consagrada no art. 4º e com as normas de responsabilidade fiscal aplicáveis.

**EMENDA MODIFICATIVA N. 01**

Modifica o inciso V do art. 3º do PLE-354/2025, que passa à seguinte redação:

*"V – fomentar a criação de cadastro de pessoas interessadas em aprender sobre apicultura e meliponicultura e viabilizar a oferta de treinamento técnico a essas pessoas, conforme disponibilidade orçamentária e programação do Poder Executivo."*

**Justificativa:** O inciso V do art. 3º, em sua redação original, utiliza os verbos *"criar"* e *"ofertar"* em modo imperativo, configurando comandos de execução direta e obrigatória ao Poder Executivo. Essa redação destoa do caráter programático das demais diretrizes e objetivos da política instituída e da cláusula de facultatividade consagrada no art. 4º do próprio projeto, que prevê que as ações *"poderão ser realizadas"* pelo poder público, criando contradição interna na norma. Além disso, a imposição de obrigações específicas de execução a órgãos da Administração por lei de iniciativa parlamentar encontra restrições na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal . A emenda substitui os verbos imperativos pelas expressões *"fomentar a criação"* e *"viabilizar a oferta"*, restaurando a coerência com o caráter programático da política e com a discricionariedade administrativa do Executivo para definir a forma e a oportunidade da implementação, sem alterar o objetivo normativo do autor.

**EMENDA MODIFICATIVA N. 02**

Modifica o inciso I do art. 3° do PLE-354/2025, que passa à seguinte redação:

*"I – incentivar a integração do mel, dos produtos da abelha e seus derivados à merenda escolar da rede pública de ensino municipal, observadas as normas do Programa Nacional de Alimentação Escolar e a disponibilidade orçamentária do Município."*

**Justificativa:** O inciso I do art. 3° prevê como objetivo da política o incentivo à integração dos produtos apícolas à merenda escolar da rede pública municipal. A execução desse objetivo, quando operacionalizada, envolverá necessariamente a estrutura administrativa responsável pela alimentação escolar e processos de aquisição pública regidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, com repercussão direta nas dotações orçamentárias pertinentes. A emenda acrescenta referência expressa ao ordenamento normativo aplicável e à condição de disponibilidade orçamentária, sem alterar o objetivo do autor, conferindo maior precisão técnica ao dispositivo e reforçando sua compatibilidade com as normas de gestão fiscal responsável.

**EMENDA MODIFICATIVA N. 03**

Modifica o art. 5° do PLE-354/2025, que passa à seguinte redação:

*"Art. 5° A execução desta Lei pelo Poder Público Municipal fica condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira do Município, correndo as despesas dela decorrentes por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário."*

**Justificativa:** O art. 5°, em sua redação original, ao dispor que as despesas *"correrão por conta das dotações orçamentárias do Município"*, emprega verbo no futuro do indicativo com sentido de certeza e obrigatoriedade, tratando a despesa como fato consumado, o que contradiz a estrutura facultativa consagrada no art. 4° do próprio projeto, segundo o qual

as ações *"poderão ser realizadas"* pelo poder público ou por entidades parceiras. Se a execução é facultativa e condicional, a despesa também o é, não podendo ser apresentada como certa em cláusula orçamentária. A contradição fragiliza a coerência interna da norma e pode dar margem a interpretações que confiram ao dispositivo força obrigacional que o projeto deliberadamente evitou atribuir ao Poder Executivo. Ademais, o art. 5° original não faz referência à condição de disponibilidade orçamentária e financeira, elemento indispensável para a plena observância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). A emenda corrige a inconsistência ao condicionar a despesa à hipótese de execução direta pelo Poder Público Municipal e à efetiva disponibilidade orçamentária e financeira, harmonizando o dispositivo com a facultatividade do art. 4° e com as normas de responsabilidade fiscal aplicáveis, sem alterar a substância normativa da proposição.

## III. Conclusão

Dessa forma, torna-se o referido Projeto de Lei de n° 354/2025 apto à **APROVAÇÃO COM EMENDAS**, visto que, com as modificações propostas, a proposição passa a apresentar plena coerência interna entre seus dispositivos, compatibilidade com os princípios da responsabilidade fiscal e respeito à discricionariedade administrativa do Poder Executivo, atendendo aos aspectos legais, orçamentários e regimentais para seu regular trâmite.

É o parecer.

Salvador, 17 de maio de 2026

Parecer deliberado em colegiado.

Em, 26 / 05 / 2026

**MARTA RODRIGUES**
VEREADORA