



PARECER JURÍDICO DE INSTRUÇÃO

Proposição: **Projeto de Lei nº 246/2026**

Autoria: Vereadores Eli Stefanello, Geraldo Skottki e Lucas Bortoluzzi

Súmula: Institui o Programa de Inseminação Artificial e Fortalecimento Sanitário do Rebanho Bovino no Município de Corbélia, e dá outras providências.

Direito Constitucional e Administrativo. Projeto de Lei de iniciativa parlamentar. Instituição de programa municipal de inseminação artificial e fortalecimento sanitário do rebanho bovino. Fomento à atividade agropecuária. Competência legislativa municipal. Vício de iniciativa por interferência na organização e execução de serviços públicos. Irrelevância da forma autorizativa (“poderá”) diante do conteúdo normativo estruturante. Potencial geração de despesa pública sem adequada estimativa de impacto orçamentário. Compatibilidade material com a Constituição Federal. Necessidade de ajustes substanciais quanto à técnica legislativa (LC nº 95/1998). Parecer pela inconstitucionalidade formal, com recomendação de arquivamento ou conversão em indicação.

Do relatório.

1. Trata-se de Projeto de Lei Ordinária nº 246/2026, de autoria parlamentar, que visa instituir, no âmbito do Município de Corbélia, programa voltado ao melhoramento genético e sanitário do rebanho bovino, mediante ações como inseminação artificial, assistência técnica, campanhas sanitárias e capacitação de produtores rurais.

2. A proposição estabelece objetivos amplos de desenvolvimento agropecuário, prevê a possibilidade de execução de serviços pelo Poder Executivo, condiciona a participação de produtores a regulamentação posterior e dispõe sobre a cobertura orçamentária por dotações próprias.

3. A justificativa fundamenta-se na necessidade de fortalecimento da pecuária local, aumento da produtividade e incentivo à economia rural.

É o relatório.

Dos requisitos formais.

4. A proposição apresenta regularidade quanto à espécie normativa, sendo adequada a utilização de lei ordinária, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal .

5. Quanto à competência legislativa, a matéria insere-se no âmbito do interesse local, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, bem como na competência comum de fomento à produção agropecuária (art. 23, VIII). A Lei Orgânica Municipal também prevê a atuação do Município na promoção do desenvolvimento agropecuário (art. 10, VIII).



Câmara Municipal de Corbélia
Assessoria Jurídica

6. Todavia, verifica-se vício de iniciativa. O projeto, ao prever a prestação de serviços públicos, fornecimento de insumos, acompanhamento técnico e execução de políticas públicas estruturadas pelo Poder Executivo, invade matéria reservada à iniciativa privativa do Chefe do Executivo, por tratar da organização e execução da Administração Pública.

7. Cumpre destacar que a utilização, no texto da proposição, da expressão “poderá”, especialmente no art. 3º, não é suficiente para afastar o vício de iniciativa identificado.

8. Embora, sob o aspecto semântico, tal verbo indique faculdade administrativa, a análise de constitucionalidade não se limita à forma verbal empregada, devendo considerar o conteúdo material da norma.

9. No caso em exame, verifica-se que o dispositivo não se restringe a autorizar genericamente a atuação do Poder Executivo, mas, ao contrário, delinea de maneira concreta e detalhada as ações a serem desenvolvidas no âmbito do programa, incluindo a prestação de serviços de inseminação artificial, o fornecimento de insumos, a realização de campanhas sanitárias e o acompanhamento técnico aos produtores rurais.

10. Tais previsões configuram verdadeira estruturação de política pública e implicam ingerência direta na organização e execução de atividades administrativas, matéria inserida na esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

11. A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que, ainda que sob a forma autorizativa, disponham sobre a criação de programas governamentais ou estabeleçam atribuições para a Administração Pública incorrem em inconstitucionalidade formal, por violação ao princípio da separação dos poderes.

12. Dessa forma, conclui-se que o emprego da expressão “poderá” não descaracteriza a natureza impositiva indireta do dispositivo, tampouco afasta a usurpação da iniciativa legislativa reservada ao Poder Executivo, permanecendo configurado o vício de inconstitucionalidade formal subjetiva.

Da materialidade da proposição.

13. Sob o aspecto material, a proposição revela-se, em sua essência, compatível com a Constituição Federal, na medida em que visa fomentar o desenvolvimento econômico local por meio do incentivo à atividade agropecuária, especialmente a pecuária bovina, alinhando-se aos objetivos fundamentais da República (art. 3º, II e III, CF/88) e aos princípios da ordem econômica (art. 170, *caput* e incisos), notadamente aqueles relacionados à valorização do trabalho humano, à livre iniciativa e à redução das desigualdades regionais.

14. Ademais, a iniciativa encontra respaldo na competência administrativa comum dos entes federativos para fomentar a produção agropecuária e garantir a segurança alimentar (art. 23, VIII, CF/88), bem como na competência municipal para promover o desenvolvimento local, nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e do art. 10, VIII, da Lei Orgânica Municipal.

15. Não obstante essa compatibilidade material inicial, a proposição demanda análise mais detida quanto a aspectos jurídicos subjacentes que impactam sua validade e eficácia.

16. Em primeiro lugar, observa-se que o programa instituído envolve ações típicas



Câmara Municipal de Corbélia
Assessoria Jurídica

de política pública estruturada, como a prestação de serviços de inseminação artificial, fornecimento de insumos genéticos, realização de campanhas sanitárias e assistência técnica veterinária, o que implica atuação direta do Poder Público em atividades que exigem planejamento administrativo, estrutura operacional e alocação de recursos humanos e financeiros.

17. Tal circunstância, embora não comprometa por si só a constitucionalidade material, exige que a norma observe os princípios da eficiência, da legalidade e da responsabilidade na gestão pública (art. 37, *caput*, CF/88), sob pena de se tornar inexecutável ou gerar distorções na execução administrativa.

18. Nesse contexto, destaca-se a necessidade de compatibilização do programa com o regime jurídico da responsabilidade fiscal, uma vez que as medidas previstas possuem potencial de gerar despesas públicas continuadas, como aquisição de sêmen, custeio de serviços técnicos e execução de campanhas sanitárias.

19. A ausência de previsão expressa de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e de demonstração de compatibilidade com os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) pode caracterizar afronta aos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, comprometendo a validade e a sustentabilidade da política pública proposta.

20. Assim, sob o prisma material, a proposição demanda reforço quanto à observância das condicionantes fiscais, sob pena de violação indireta ao princípio do equilíbrio das contas públicas.

21. Outro aspecto relevante diz respeito à natureza sanitária de parte das ações previstas. O fortalecimento sanitário do rebanho bovino envolve matéria tecnicamente regulada por normas federais e estaduais, especialmente no âmbito da defesa agropecuária.

22. Nesse campo, a atuação municipal deve ser necessariamente complementar e integrada, não podendo inovar em normas técnicas ou estabelecer padrões autônomos de controle sanitário, sob pena de usurpação de competência normativa da União e dos Estados.

23. A ausência de previsão expressa de observância das diretrizes dos órgãos competentes pode gerar conflitos normativos e insegurança jurídica, razão pela qual se impõe a necessidade de explicitar o caráter complementar e subordinado das ações municipais às normas superiores.

24. Adicionalmente, o programa proposto pode implicar a concessão indireta de benefícios econômicos a produtores rurais, mediante fornecimento de insumos e serviços subsidiados ou gratuitos. Tal situação exige observância rigorosa dos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade administrativa (art. 37, *caput*, CF/88), a fim de evitar favorecimentos indevidos ou distribuição arbitrária de recursos públicos.

25. A ausência de critérios legais mínimos para seleção dos beneficiários e definição de prioridades pode comprometer a legitimidade da política pública e ensejar questionamentos quanto à sua conformidade com o interesse público.

26. Nesse sentido, mostra-se imprescindível a previsão de parâmetros objetivos e transparentes de acesso ao programa, preferencialmente com foco em pequenos e médios produtores, de modo a assegurar justiça distributiva e racionalidade na aplicação dos recursos.



Câmara Municipal de Corbélia
Assessoria Jurídica

27. Outro ponto materialmente relevante refere-se à responsabilidade técnica envolvida na execução das atividades previstas, especialmente no que tange à inseminação artificial e ao acompanhamento veterinário.

28. Tais atividades demandam atuação de profissionais legalmente habilitados, submetidos a normas técnicas e éticas específicas, sob pena de responsabilização civil do ente público por eventuais danos decorrentes de execução inadequada. A ausência de previsão expressa quanto à exigência de profissionais qualificados e observância das normas dos conselhos de classe constitui lacuna relevante, que pode comprometer a segurança jurídica e a eficácia do programa.

29. Por fim, observa-se que a proposição carece de mecanismos de controle, monitoramento e avaliação de resultados, o que fragiliza sua aderência ao princípio da eficiência administrativa.

30. A implementação de políticas públicas exige não apenas sua instituição formal, mas também a previsão de instrumentos que permitam aferir sua efetividade, corrigir eventuais distorções e garantir a adequada aplicação dos recursos públicos. A inexistência de tais mecanismos reduz a densidade material da norma e limita sua capacidade de produzir resultados concretos.

31. Diante de todo o exposto, conclui-se que a proposição é materialmente compatível com a Constituição em seu núcleo finalístico, mas apresenta fragilidades relevantes em aspectos estruturais, fiscais, sanitários, distributivos e operacionais, que demandam ajustes para assegurar sua plena conformidade com o ordenamento jurídico e sua efetiva aplicabilidade no âmbito da Administração Pública municipal.

Da técnica legislativa.

28. A proposição apresenta impropriedades relevantes à luz da Lei Complementar Federal nº 95/1998.

29. Observa-se baixa densidade normativa, com predominância de disposições programáticas e genéricas, o que compromete a eficácia da norma. Há excesso de delegação ao Poder Executivo, especialmente no tocante à regulamentação, sem definição mínima de critérios legais.

30. Destaca-se que dispositivos como o art. 3º concentram múltiplos comandos normativos, enquanto o art. 4º remete integralmente critérios ao regulamento, esvaziando o conteúdo da lei.

31. A redação, em diversos dispositivos, utiliza expressões vagas e abertas, em desacordo com os princípios de clareza, precisão e ordem lógica previstos no art. 11 da Lei Complementar Federal nº 95/1998.

32. Diante disso, recomenda-se revisão global da redação, preferencialmente por meio de emenda substitutiva, com reestruturação do texto para conferir maior objetividade, precisão e segurança jurídica.

Conclusão.

33. Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 246/2026,



Câmara Municipal de Corbélia
Assessoria Jurídica

embora verse sobre matéria inserida na competência legislativa municipal e apresente objeto materialmente compatível com a Constituição Federal, padece de inconstitucionalidade formal subjetiva insanável, decorrente de vício de iniciativa.

34. Tal vício compromete a regularidade do processo legislativo desde a origem, não sendo passível de convalidação por meio de emendas parlamentares ou ajustes redacionais.

35. Diante desse cenário, recomenda-se o reconhecimento da inconstitucionalidade formal do projeto, com a conseqüente orientação pelo seu arquivamento, ou, alternativamente, sua conversão em indicação legislativa ao Chefe do Poder Executivo.

36. Ressalta-se, por fim, que o presente parecer possui caráter técnico-jurídico opinativo, cabendo aos vereadores e às comissões competentes a análise quanto ao mérito, conveniência e oportunidade da proposição, bem como a avaliação do interesse público envolvido.

É o parecer.

Corbélia/PR, 14 de abril de 2026.

original assinado
Luís Henrique Lemes
Assessor Jurídico – OAB PR 43.485