



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO N. 166/2023-PROCLEG/PGA/ALERR.

Referência : Projeto de Lei N. 174/2023.
Interessado : Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final.
Assunto : Instituição de cotas na rede estadual de ensino superior.

EMENTA: Constitucional. Processo Legislativo. Proposição de iniciativa parlamentar que institui regime de cotas para ingresso nos cursos de graduação da Universidade Estadual de Roraima (UERR). Ação afirmativa. Educação. Matéria de competência legislativa concorrente (art. 24, IX, da Constituição Federal c/c art. 13, IX, da Constituição Estadual). Precedentes do STF. Constitucionalidade.

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se de processo legislativo encaminhado a esta Procuradoria, nos termos do art. 82, do Regimento Interno desta Casa de Leis (RI/ALERR), para análise e emissão de Parecer, acerca da constitucionalidade e juridicidade de Projeto de Lei (PL) que institui cotas na rede estadual de ensino superior.
2. A Proposição foi autuada seguindo o rito estabelecido nos artigos 166 e 169 (RI/ALERR) como Projeto de Lei N. 174/2023, sob o regime de tramitação ordinária, nos termos do inciso III, do artigo 170, do RI/ALERR.
3. Na Justificação, o autor destaca que, “[...] *a profunda desigualdade social e econômica no Brasil não apenas justifica, mas determina a adoção de medidas positivamente discriminatórias, ou seja, que diferenciam para igualar. [...] A restrição de acesso ao ensino público superior é uma das mais evidentes marcas de nossa desigualdade. De acordo com o último Censo/IBGE (2020), a região norte possui a maior população indígena e o Estado de Roraima é “o estado com a maior população indígena do país, dos 631 mil habitantes, mais de 50 mil se declaram indígenas, de acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Roraima e Amazonas são os estados com mais habitantes indígenas do país. [...]”*

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

4. É o sucinto Relatório. Passa-se a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO.

5. Prefacialmente cumpre assinalar que a função consultiva ora desempenhada decorre de competência estabelecida pela Constituição do Estado de Roraima¹, bem como, pela Resolução Legislativa ALERR N. 013/2017².
6. No mérito, a questão posta a exame diz respeito à análise da constitucionalidade e juridicidade do PL N. 174/2023, o qual estabelece regime de cotas para ingresso nos cursos de graduação da Universidade Estadual de Roraima (UERR), bem como, revoga a Lei Ordinária N. 1.207, de 31 de outubro de 2017.
7. Sobre o tema, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) atribui competência concorrente entre a União e os Estados-membros para legislar sobre educação e ensino³.
8. Por seu turno, a Constituição Estadual dispõe acerca da competência legiferante do Estado sobre a mesma matéria, *in verbis*:

¹ **Constituição do Estado de Roraima:**

Art. 45. A Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa é a instituição que representa judicial e extrajudicialmente a Assembleia Legislativa, bem como a Mesa Diretora, as Comissões e os seus Membros (...), **cabendo-lhe, com exclusividade**, nos termos da Resolução Legislativa que dispuser sobre sua organização e funcionamento, **as atividades de consultoria e assessoria jurídica do Poder Legislativo Estadual**.

² **Resolução Legislativa ALERR N. 013/2017:**

Art. 10. A Procuradoria Legislativa **competete** [...]:

III - **emitir pareceres nas Proposições Legislativas** em trâmite na Assembleia Legislativa do Estado de Roraima;

³ **Constituição Federal:**

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

IX - **educação, cultura, ensino**, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Art. 13. Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre:

[...]

IX – educação, cultura, ensino e desportos;

9. De modo que, não restam dúvidas acerca da constitucionalidade formal do PL, eis que a matéria legislada não figura entre àquelas destinadas à competência privativa da União (art. 22, da CRFB), bem como, não consta no rol das reservadas taxativamente ao Chefe do Poder Executivo estadual (§ 1º, do art. 61, da Carta Federal c/c art. 63, da Carta Estadual).
10. *In casu*, convém destacar que o Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e políticas públicas, desde que não haja invasão da esfera administrativa – esta, reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo -, o que se daria, por exemplo, mediante a determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, criação de cargos públicos.
11. Registre-se, por oportuno, a posição do Supremo Tribunal Federal (STF), o qual fixou entendimento de que não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 9.385/2021, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE INSERIU O INCISO XII NO ART. 19 DA LEI 4.528/2005, PARA GARANTIR A RESERVA DE VAGAS EM ESCOLA PARA IRMÃOS QUE FREQUENTEM A MESMA ETAPA OU CICLO ESCOLAR. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 2º; 61, § 1º, II, E; E 84, VI, A, DA CF. NÃO OCORRÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. I - O Plenário do Supremo Tribunal Federal já deliberou que “norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria”, assim como “não ofende a

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição”. (ADI 4.723/AP, Rel. Min. Edson Fachin) II - **Ao garantir a reserva de vaga para irmãos, sem influenciar no funcionamento de órgãos, alterar o regime jurídico de servidores, estabelecer regramento procedimental sobre matrículas ou proibir o gestor de implementar estratégias por ele idealizadas, a norma editada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro não subtraiu do Chefe do Poder Executivo a iniciativa que lhe é reservada pelos artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, ambos do Texto Constitucional, de observância obrigatória pelos Estados-membros.** III - A norma impugnada não representa inovação legislativa, já que o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei 8.069/1990), marco legal dos direitos das crianças e dos adolescentes, já contempla, em seu artigo 53, V, dispositivo com conteúdo semelhante. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF - ADI: 7149 RJ, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 26/09/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-199 DIVULG 04-10-2022 PUBLIC 05-10-2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF.

1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes.

2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. (RE: 1282228 RJ 0003329-54.2019.8.19.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 15/12/2020, Segunda Turma, Data de Publicação: 18/12/2020).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO E CAPUT DO ART. 52 E ART. 127 DA LEI N. 13.146/2015 (LEI BRASILEIRA DE INCLUSÃO DA

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PESSOA COM DEFICIÊNCIA). DETERMINAÇÃO A LOCADORAS DE VEÍCULOS DE DISPONIBILIZAÇÃO DE UM VEÍCULO ADAPTADO A CONDUTOR COM DEFICIÊNCIA. ATENDIMENTO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. DIREITOS FUNDAMENTAIS DE MOBILIDADE PESSOAL E DE ACESSO À TECNOLOGIA ASSISTIVA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. (STF - ADI: 5452 DF, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 22/09/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/10/2020).

12. De modo que, quando o Projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos estaduais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente⁴.
13. Quanto ao conteúdo da proposição, verifica-se sua compatibilidade material ao direito fundamental à educação, prescrito na Constituição Federal e na Constituição do Estado de Roraima, respectivamente, a seguir transcritos:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

Art. 6º **São direitos sociais a educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, [...], a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[...]

Art. 205. **A educação, direito de todos e dever do Estado e da família**, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho

⁴ STF - RE: 834510 SP - SÃO PAULO 0026426-98.2013.8.26.0000, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 09/03/2016, Data de Publicação: DJe-053 22/03/2016.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA:

Art. 5º. **São direitos sociais: a educação**, [...] a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição Federal e desta Constituição.

[...]

Art. 11. Compete ao Estado:

[...]

IX – **proporcionar os meios de acesso à educação**, cultura, ciência e tecnologia [...].

14. Assim, dado esse contexto normativo e jurisprudencial, conclui-se pela constitucionalidade formal e material do Projeto de lei em tela.

III – CONCLUSÃO.

15. Diante do exposto, com fundamento na Constituição Federal; na Constituição do Estado de Roraima; e, na jurisprudência da Suprema Corte, **opina-se** pela constitucionalidade do PL N. 174/2023.

16. **Recomendações:** (i) a fim de evitar vícios formais na tramitação do projeto, e, em observância ao Regimento Interno desta Casa de Leis, recomenda-se a tramitação do processo legislativo à respectiva Comissão temática, para que se manifeste sobre a matéria, no âmbito de sua competência regimental; e,

(ii) considerando a redação do art. 8º do PL (revogando a Lei Ordinária Nº 1.207/2017), e, visando dotar o teor da Proposição de maior efetividade jurídica, sugere-se a inserção de Emenda modificativa ao artigo 9º, alterando-se o prazo de vigência, estabelecendo período de vacância⁵, fins possibilitar à UERR a adaptação ao novo regramento, tudo em observância aos termos da Lei Complementar Federal N. 95/1998.

17. É o parecer.

⁵ A *vacatio legis* ou período de vacância da lei é o período entre a data de publicação de uma lei e o início de sua vigência. A finalidade desse prazo é que nesse interregno seja dado amplo conhecimento à lei, para que todos assimilem seu conteúdo antes de sua entrada em vigor.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Boa Vista/RR, 30/8/2023.

Francisco Alexandre das Chagas Silva

Procurador da Assembleia Legislativa/RR

Matrícula 29.867