



Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

PARECER JURÍDICO N. 220/2024-PROCLEG/PGA/ALRR.

Referência: Projeto de Lei ordinária nº 162/2024.

Interessado: Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final.

EMENTA: Processo legislativo. Projeto de lei ordinária. Iniciativa parlamentar. **Proteção integral da pessoa idosa.** Saúde e Assistência social. Competência legislativa concorrente. Direitos sociais. Projeto em consonância com o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003). Dever do Estado em promover políticas públicas de proteção aos idosos. Observância à jurisprudência do STF. Parecer, com ressalva, pela constitucionalidade da proposta.

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se de processo legislativo encaminhado à Procuradoria-Geral desta Casa de Leis, por Despacho do Senhor Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, Deputado MARCOS JORGE, para emissão de parecer jurídico sobre o Projeto acima referenciado, nos termos da Constituição Estadual¹ e do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Roraima².

¹ Art. 45. A Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa é a instituição que representa judicial e extrajudicialmente a Assembleia Legislativa, (...) cabendo-lhe, com exclusividade, (...), as atividades de consultoria e assessoria jurídica do Poder Legislativo Estadual.

² Resolução Legislativa nº 8/2023 (*Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima*). Art. 105. (omissis). Parágrafo único. A Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa, quando solicitado, emitirá pareceres jurídicos, de natureza meramente opinativa, nas proposições legislativas em tramitação.



**Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL**

2. Em Justificação anexa ao Projeto de Lei (PL), o autor, Deputado RÁRISON BARBOSA, destaca que:

“(...) O presente projeto de lei visa estabelecer medidas efetivas para a proteção e defesa dos direitos da pessoa idosa no Estado de Roraima, em conformidade com a Constituição Federal, a Constituição Estadual e as normas de direitos humanos, de modo que se fundamenta em diversos

aspectos jurídicos e éticos que destacam a necessidade perene de garantir um ambiente seguro e digno para os idosos.

(...)

Assim, ao estabelecer um conjunto de medidas de prevenção ao abandono e maus-tratos dos idosos em Roraima, nosso projeto reforça o compromisso do Estado com a promoção dos direitos humanos e a inclusão social e, ao mesmo tempo, respeita estritamente os limites constitucionais e legais, garantindo que não há invasão de competências do Poder Executivo, mas sim o cumprimento do dever estatal de proteger seus cidadãos mais vulneráveis (...).”

3. A Proposição foi autuada como PL 162/2024, em regime de tramitação ordinária, de acordo com o Regimento deste Poder Legislativo³.

³ Resolução Legislativa nº 8/2023 (*Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima*).

Art. 190. As proposições serão numeradas de acordo com as seguintes normas:

I – terão a numeração crescente por Sessão Legislativa Ordinária:

(...)

Art. 191. As proposições serão submetidas aos seguintes regimes de tramitação:

I – urgência;

II – prioridade; e

III – ordinária.



Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

4. É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO.

5. Preliminarmente, convém destacar que, nesta fase inicial do processo de formação da norma, a análise jurídica se restringe tão-somente a verificar aspectos regimentais, legais e constitucionais do Projeto, em auxílio técnico-jurídico à Comissão de Constituição e Justiça⁴. Sendo, portanto, das demais Comissões temáticas e do Plenário da Assembleia Legislativa, a competência quanto às discussões de mérito político, conveniência e oportunidade da proposta legislativa.

6. Pois bem.

7. Sobre o tema, a Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988) atribui competência concorrente entre a União e os Estados-membros da Federação para legislar em matéria de proteção e defesa da saúde, nos seguintes termos:

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

(...)

⁴ Resolução Legislativa nº 8/2023 (*Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima*).
Art. 60. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria que lhes afeta, compete manifestar-se especificamente sobre as seguintes proposições:

I – de Constituição, Justiça e Redação Final:

a) o aspecto jurídico, constitucional, regimental e legal das proposições;



**Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL**

*XII - previdência social, **proteção e defesa da saúde;***” (grifou-se).

8. Por seu turno, a Constituição do Estado de Roraima (CE/1991) estabelece a competência dos Deputados Estaduais para a iniciativa de Leis, *ipsis litteris*:

“Art. 41. A iniciativa das Leis Complementares e Ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Presidente do Tribunal de Justiça, ao Presidente do Tribunal de Contas, ao Reitor da Universidade Estadual, (...), na forma e nos casos previstos no art. 61 da Constituição da República e nesta Constituição”.

9. Nessa linha, dispondo acerca da competência e do rito aplicáveis à espécie normativa, o Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Roraima, prescreve que:

“Art. 193. A iniciativa dos projetos de lei caberá, nos termos da Constituição do Estado e deste Regimento:

*I – aos deputados, individual ou coletivamente;
(...)*

Art. 206. O projeto de lei ordinária é destinado a regular matéria de competência do Poder Legislativo, com a sanção do governador do Estado.

Parágrafo único. As leis ordinárias serão aprovadas pela maioria simples dos membros



**Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL**

desta Casa presentes a maioria absoluta na Sessão Plenária.”

10. Com efeito, à proposta legislativa sob análise incide o postulado constitucional da repartição de competências, compatibilizando os interesses do Estado de Roraima em harmonia e reforço ao Federalismo brasileiro. Nesse sentido, firme é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

*“Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. (...). 1. **As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. A análise das competências concorrentes (CF, art. 24) deverá priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades, de modo a assegurar o imprescindível equilíbrio federativo, em consonância com a competência legislativa remanescente prevista no § 1º do artigo 25 da Constituição Federal.** 2. (...). Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º, parágrafo único, e do art. 3º, parágrafo único, ambos da Lei 12.557/2006 do Estado do Rio Grande do Sul. (STF - ADI: 3829 RS, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento:*



**Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL**

11/04/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/05/2019).” (grifou-se).

11. Interessa consignar, ainda, hodierna compreensão do STF, segundo o qual, Lei originária do Parlamento, que estabeleça encargo ao poder público a fim de concretizar direitos sociais, não ofende o Princípio da separação dos Poderes e nem a regra constitucional da Reserva de iniciativa. A esse respeito, cita-se os seguintes julgados:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.600/2011 DO ESTADO DO AMAPÁ. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. 1. A Lei amapaense, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco de regime jurídico de servidores, mas tão somente determina que seja pago o auxílio aluguel, pelo Poder Público, nas situações nela contempladas, em caráter emergencial e assistencial, aplicando-se com exatidão a Tese 917 da Repercussão Geral à norma em exame. (...). (STF - ADI: 4727 DF, Relator: Min. EDSON FACHIN, DJE publicado em 28/04/2023. Divulgado em 27/04/2023)”

“Ementa: 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



Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

*VAGAS EM ESCOLA PARA IRMÃOS QUE FREQUENTEM A MESMA ETAPA OU CICLO ESCOLAR. (...). 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”, (...) II - (...) **A norma impugnada não representa inovação legislativa,** (...)IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF - ADI: 7149 RJ, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 26/09/2022, Tribunal Pleno)” (grifou-se).*

“Ementa: 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. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL 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



Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

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).

12. Portanto, dúvida não há quanto à constitucionalidade formal do PL, eis que a matéria legislada não figura entre àquelas destinadas à competência privativa da União (CF/1988, art. 22), bem como, não consta no rol das reservadas privativamente ao Chefe do Poder Executivo estadual (CE/1991, art. 63 c/c CF/1988, art. 61, § 1º).

13. Em relação à constitucionalidade material da Proposição, verifica-se integral compatibilidade e conformidade com os preceitos insculpidos na Carta Federal 1988, que assim pontifica:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

(...)



**Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL**

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

(...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

(...)

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, (...), a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

(...)

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e (...).



**Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL**

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

(...)

§ 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

(...)

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares. (grifou-se).

14. Nessa esteira, a Lei Federal nº 10.741/2003, impõe à sociedade e ao poder público a obrigação de assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à saúde e à dignidade da pessoa idosa⁵. De modo que, o PL sob estudo vai ao encontro das garantias impostas pela legislação nacional.

⁵ Estatuto da Pessoa Idosa:

Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do poder público assegurar à pessoa idosa, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.



Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

15. Entretanto, ainda no tocante à compatibilidade material da Proposição com a Carta da República, cabe pontuar que, a redação do artigo 10 do PL ao dispor que: *“Esta lei será regulamentada pelo Poder Executivo no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de sua publicação”*, revela-se incompatível com a Constituição Federal⁶ por violar o Princípio da separação de Poderes. Essa é a orientação do STF, evidenciada no seguinte julgado:

“Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. (...). Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 1. (...). 3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente. (STF - ADI: 4728 DF

⁶ CF/1988. Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



**Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL**

*9940471-68.2012.1.00.0000, Relator:
ROSA WEBER, Data de Julgamento:
16/11/2021, Tribunal Pleno, Data de
Publicação: 13/12/2021)” (grifou-se).*

16. Conclui-se, assim, pela juridicidade, regimentalidade, legalidade e constitucionalidade da Proposta sob exame, por incidir em competência concorrente do Estado de Roraima com a União para legislar sobre o tema.
17. Ressalte-se, por fim que, no caso concreto, o Parecer da Procuradoria-Geral tem natureza meramente opinativa, não vinculando a autoridade consulente, a qual pode decidir em sentido oposto à manifestação do órgão jurídico.

III – CONCLUSÃO.

18. Diante do exposto, com fundamento na Carta Federal de 1988; na Constituição do Estado de Roraima; e, observada a jurisprudência do STF para o caso *sub examine*, a Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa **opina, com ressalva**, pela constitucionalidade formal e material do Projeto de Lei ordinária nº 162/2024.
19. **Ressalva:** a fim de adaptar o teor da Proposição à iterativa jurisprudência do STF, recomenda-se a apresentação de Emenda modificativa à redação do art. 10 do Projeto, conforme evidenciado no *item 15*, deste Opinativo.
20. É o parecer.



Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

Boa Vista/RR, 21/7/2024.

Procurador da Assembleia Legislativa/RR⁷

Matrícula 29.867-ALE/RR

⁷ Resolução 001/2023-MD, Publicada no Diário ALE/RR em 03/01/2023, Ed. 3845.



**Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL**

DESPACHO

Aprovo o Parecer Jurídico exarado. Junte-se aos autos e encaminhe-se à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final da Assembleia Legislativa de Roraima.

Procurador-Geral da Assembleia Legislativa/RR⁸
Matrícula 28.011-ALE/RR

⁸ Resolução 004/2021-MD, Publicada no Diário ALE/RR em 29/01/2021, Ed. 3384.