



Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

PARECER JURÍDICO N. 256/2024-PGA/ALERR.

Referência: Projeto de Lei ordinária nº 194/2024.

Interessado: Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final.

EMENTA: Processo legislativo. Projeto de Lei ordinária. Iniciativa parlamentar. **Institui o "Programa Cuidar de Quem Educa", no âmbito do Estado de Roraima.** Educação e Saúde. Competência legislativa concorrente. Direitos sociais. Proposta em consonância com a Constituição Federal. Observância à jurisprudência do STF. Parecer pela constitucionalidade formal e material do PL.

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se de processo legislativo encaminhado à Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa de Roraima, 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 desta Casa de Leis (*Resolução Legislativa nº 8/2023*)².

2. Em Justificação anexa ao Projeto de Lei ordinária (PL), a autora, Deputada CATARINA GUERRA, destaca que:

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 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

"(...) Para diminuir o adoecimento dos servidores da SEED-RR relativo às doenças mentais, contribuir com a redução de afastamentos dos professores, gestores e demais servidores, melhorar o desempenho ocupacional destes profissionais, promover a melhora da qualidade de vida e dos serviços da Educação e, conseqüentemente, reduzir a evasão escolar, potencializar o aumento dos índices das notas de nossos estudantes no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), com o intuito de cumprir as metas da SEED-RR (...).

(...)

Posto isto, a proposta de lei é um avanço significativo para a educação no Estado de Roraima. Ao instituir o Programa Cuidar de Quem Educa aos Profissionais da Educação, o Governo Estadual não apenas reconhece a importância dos educadores, mas também investe em sua saúde e bem-estar integral, com potencial de transformar o ambiente escolar, proporcionando melhores condições de trabalho e, conseqüentemente, uma educação de maior qualidade para todos(...)."

3. A Proposição foi autuada como PL 194/2024, em regime de tramitação ordinária, de acordo com o Regimento deste Poder Legislativo³.

³ Art. 190. As proposições serão numeradas de acordo com as seguintes normas:

I – terão a numeração crescente por Sessão Legislativa Ordinária:

(...)

c) projetos de leis ordinárias;

(...)

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

(...)

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 educação e saúde, nos seguintes termos:

*“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:
(...)”*

⁴ Resolução Legislativa nº 8/2023: (...) 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

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição;

(...)

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;”

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

(...)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

(...)

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.” (grifou-se).

8. Por seu turno, a Constituição do Estado de Roraima estabelece a competência dos Deputados Estaduais para a iniciativa de Leis, *in verbis*:

Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

“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”. (grifou-se).

9. Outrossim, em complemento à Carta política roraimense, 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 desta Casa presentes a maioria absoluta na Sessão Plenária.”

10. Com efeito, à proposta legislativa em tela, incide o postulado constitucional da repartição de competências, compatibilizando os interesses do Estado de Roraima em harmonia e reforço ao Federalismo brasileiro. Nesse jaez, a

Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou-se no seguinte sentido:

*“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: 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. Nessa trilha, cita-se os seguintes julgados:

Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

*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 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 - 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*

Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

Legislativa do Estado do Rio de Janeiro não subtraiu do Chefe do Poder Executivo a iniciativa que lhe é reservada (...) 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)”

“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 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).

Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

12. Portanto, dúvida não há quanto à constitucionalidade formal do PL, eis que a matéria ora 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). Aliás, a esse respeito, vejamos a posição do STF sobre a função legiferante dos Estados em matéria educacional:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DO PARANÁ 9.346/1990. MATRÍCULA ESCOLAR ANTECIPADA. Art. 24, IX e Parágrafo 2º da Constituição Federal. Competência Concorrente para legislar sobre educação. A lei paranaense 9.346/1990, que faculta a matrícula escolar antecipada de crianças que venham a completar seis anos de idade até o final do ano letivo de matrícula, desde que preenchidos determinados requisitos, cuida de situação excepcional em relação ao que era estabelecido na lei federal sobre o tema à época de sua edição (lei 5.692/1971 revogada pela lei 9.394/1996, esta alterada pela lei 11.274/2006). Atuação do Estado do Paraná no exercício da competência concorrente para legislar sobre educação. Ação direta julgada improcedente. (STF - ADI: 682 PR, Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 08/03/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/05/2007)” (grifou-se).

Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

13. No tocante à constitucionalidade material da Proposição, verifica-se integral compatibilidade e conformidade com os preceitos insculpidos na Carta Federal de 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:

(...)

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

(...)

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, 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 serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

(...)

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será

Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

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.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

(...)

VII - garantia de padrão de qualidade.” (grifou-se).

14. Conclui-se, assim, pela juridicidade, regimentalidade e constitucionalidade da Proposta sob exame, por incidir em competência concorrente do Estado de Roraima com a União para legislar sobre o tema.

15. Ressalte-se, por fim que, neste caso concreto, o Parecer da Procuradoria-Geral tem natureza meramente opinativa, não vinculando a autoridade consultante, a qual pode decidir em sentido oposto à manifestação do órgão jurídico.

III – CONCLUSÃO.

16. Diante do exposto, com fundamento na Carta Federal de 1988; na Constituição do Estado de Roraima; e, observada a jurisprudência



Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

do STF para o caso *sub examine*, a Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa **opina** pela constitucionalidade formal e material do Projeto de Lei ordinária nº 194/2024.

17. É o parecer.

Boa Vista/RR, 4/9/2024.

FRANCISCO ALEXANDRE DAS CHAGAS SILVA

Procurador da Assembleia Legislativa/RR⁵

⁵ Resolução 001/2023-MD, Publicada no Diário ALE/RR em 03/01/2023, Ed. 3845.