



Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

PARECER JURÍDICO N. 360/2024-PGA/ALERR.

Referência: Projeto de Lei Ordinária nº 264/2024.

Interessado: Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final.

EMENTA: Processo legislativo. Projeto de Lei Ordinária. Iniciativa parlamentar. **Dispõe sobre a criação da política pública de incentivo à leitura por meio da criação de Bibliotecas itinerantes em regiões com baixa oferta de livros no Estado de Roraima.** Educação e Cultura. 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), o autor, Deputado ISAMAR JÚNIOR, 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

"Sabe-se que a leitura é um dos pilares fundamentais para o desenvolvimento cultural, educacional e social de uma população. No entanto, o acesso a livros e bibliotecas ainda é restrito em muitas regiões do Estado, onde as comunidades têm poucas ou nenhuma oportunidade de contato com o universo literário. A implementação de bibliotecas itinerantes permite que esse acesso se torne mais inclusivo e democrático, atendendo as regiões menos favorecidas.

Destaca-se que as bibliotecas itinerantes podem incluir obras de autores roraimenses e brasileiros, valorizando a cultura e a identidade local, ao mesmo tempo em que promovem a literatura nacional. Isso enriquece o conhecimento da população sobre suas próprias raízes e tradições, reforçando o orgulho e o pertencimento cultural. (...)."

3. A Proposição foi autuada como PL 264/2024, em regime de tramitação ordinária, de acordo com o Regimento deste Poder Legislativo³.

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

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

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 ensino, 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:**

(...)

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:**

(...)

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

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

(...)

§ 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*:

“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;
(...)



Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

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 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).

Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

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:

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 1.600/2011 do Estado do Amapá. Programa Bolsa Aluguel. **Vício de iniciativa. inoccorrência.**
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).

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 (Constituição do Estado de Roraima, art. 63 c/c CF/1988, art. 61, § 1º). Aliás, a esse respeito,

Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

vejam os 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).

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;

Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

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. 23. **É competência comum da União, dos Estados:**
(...)

V - **proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação**, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
(...)

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.

Art. 206. **O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:**
(...)
VII - **garantia de padrão de qualidade.**
(...)

Art. 215. **O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.” (grifou-se).**

14. Conclui-se, assim, pela juridicidade, regimentalidade e constitucionalidade da Proposta sob exame, por incidir em



Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
PROCURADORIA-GERAL

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 consulente, 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 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 264/2024.
17. É o parecer.

Boa Vista/RR, 8/12/2024.

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.