



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

PARECER JURÍDICO N. 308/2025/PGA/ALERR.

Referência : Projeto de Lei Ordinária n. 182/2025.

Interessado : Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final.

Assunto : Programa estadual "Roraima Empreende".

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. "Institui o Programa Estadual "Roraima Empreende" e a Rede de Mentoria Voluntária para Empreendedores no Estado de Roraima". DIREITO ECONÔMICO E PRODUÇÃO. MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ORDEM ECONÔMICA. POLÍTICA PÚBLICA AFIRMATIVA. INCENTIVO À LIVRE INICIATIVA. FIXAÇÃO DE PRAZO AO PODER EXECUTIVO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI. INVIABILIDADE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PROPOSTA EM PARTE, DIVERGENTE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. OBSERVÂNCIA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. PARECER PELA CONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO PL. RECOMENDAÇÃO.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo legislativo encaminhado à Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa de Roraima, por Despacho do Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final (CCJ), Deputado MARCOS JORGE, para emissão de parecer jurídico, em exame de legalidade e constitucionalidade do Projeto acima referenciado.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

2. Processo autuado como Projeto de Lei Ordinária (PL) 182/2025, em regime de tramitação ordinária, conforme preceitua o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima¹.
3. Consta nos autos, Justificação subscrita pelo Exmo. Sr. Deputado DR. IDAZIO DA PERFIL, autor da proposta legislativa.
4. Nenhuma Emenda apresentada à Proposição até a presente data.
5. É o suficiente relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

6. Inicialmente, cumpre assinalar que, a função consultiva ora desempenhada decorre diretamente de preceitos estabelecidos na Constituição do Estado de Roraima² e na Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima³.
7. Ainda em considerações iniciais, convém destacar que, nesta fase 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 CCJ⁴. Sendo, portanto, das demais Comissões

¹ Resolução Legislativa n. 8/2023, institui o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima (RI-ALERR). (...) Art. 191. As proposições serão submetidas aos seguintes regimes de tramitação: (...) III – ordinária.

² 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.

³ Lei Complementar n. 351/2025. (...) Art. 22. São atribuições privativas de Procurador da Assembleia Legislativa: (...) VII - examinar e dar parecer nas proposições legislativas, sempre que solicitado.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

temáticas e do Plenário da Assembleia Legislativa, a competência quanto às discussões de mérito político, conveniência e oportunidade sobre a proposta legislativa.

8. Pois bem.

9. Sobre a temática posta a exame, 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 direito econômico e produção, bem como, competência legislativa residual para dispor sobre auto-organização e autolegislação, nos seguintes termos:

“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:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

V - produção e consumo;

(...)

⁴ RI-ALERR. (...) 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
Procuradoria Legislativa

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

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

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

(...)

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.”

10. Por seu turno, a Constituição do Estado de Roraima, assim prescreve:

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

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

V – produção e consumo;

(...)

Art. 38. O processo legislativo compreende a elaboração de:

(...)



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

III – Leis Ordinárias;

(...)

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.”

11. No mesmo sentido, o Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Roraima (RI-ALERR), orienta que:

“Art. 185. (*omissis*).

§ 1º As proposições poderão consistir em:

(...)

III – projeto de lei ordinária;

(...)

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.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

Parágrafo único. As leis ordinárias serão aprovadas pela maioria simples dos membros desta Casa presentes a maioria absoluta na Sessão Plenária.”

12. 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 na seguinte direção:

”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. (...). (STF, ADI 3829 RS, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Julgamento: 11/04/2019, Tribunal Pleno, Publicação: 17/05/2019).”

13. Coadunando com o teor do projeto em exame, o STF possui sólido entendimento de que, Lei originária do Parlamento que estabeleça encargo ao poder público a fim de concretizar direitos fundamentais, não ofende o princípio da separação dos Poderes e nem a regra constitucional da reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Vejamos os precedentes:

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO com agravo. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Lei municipal. Política pública de combate à alienação parental. (...) 3. As consequências econômico-financeiras da instituição de políticas públicas locais, por si só, não justificam a atração da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)” — Tema nº 917/RG. 4. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com absoluta prioridade, a proteção das crianças e adolescentes contra toda forma de violência, abuso ou opressão (CF, art. 227). (...) 6. Agravo conhecido e recurso extraordinário provido, para julgar totalmente improcedente a ação direta de inconstitucionalidade estadual. (STF-ARE: 1495711 SP, Relator: Min. FLÁVIO DINO, Julgamento: 02/12/2024, Tribunal Pleno, Publicação: PROCESSO 10-12-2024)”.

(...)

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

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

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”, (...) 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).”

14. Acrescente-se ainda, a inalterada posição do STF acerca da legitimidade dos Entes subnacionais para legislar em matéria de direito econômico, *in verbis*:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.737/2004, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. GARANTIA DE MEIA ENTRADA AOS DOADORES REGULARES DE SANGUE. ACESSO A LOCAIS PÚBLICOS DE CULTURA ESPORTE E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONTROLE DAS DOAÇÕES DE SANGUE E COMPROVANTE DA REGULARIDADE. SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170 E 199, § 4º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. Muito ao contrário. 2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. 3. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da "iniciativa do Estado"; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. (...) 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF - ADI 3512 ES, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 15/02/2006, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 23/06/2006)".

15. Portanto, dúvida não há quanto à constitucionalidade formal da presente proposta, na medida em que: (i) sua redação objetiva estabelecer normas específicas no âmbito do Estado de Roraima, em plena harmonia e consonância com a jurisprudência do STF; e (ii) a matéria em questão não consta no rol das reservadas à iniciativa privativa da União (art. 22, da CF/1988), e, tampouco ao chefe do Poder Executivo estadual (art. 63 da Constituição do Estado c/c art. 61, § 1º, da CF/1988).

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

16. No que tange ao plano da constitucionalidade material do PL, verifica-se sua conformidade com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho. Nessa linha, a Carta Cidadã de 1988 pontifica que:

"Art. 1º A República Federativa do Brasil (...) tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

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

(...)

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

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

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. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

(...)

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, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, e à ciência;

(...)

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

(...)

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

(...)

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação."

17. Todavia, ainda no tocante à conformidade material da Proposição com a Carta da República, observa-se que o trecho: "*(...) no prazo de 90 (noventa) dias (...)*", constante da redação do artigo 13 do Projeto, mostra-se incompatível com o princípio da separação dos poderes, encartado na

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

Constituição Federal⁵, pois inexistente restrição temporal ao dever regulamentar atribuído constitucionalmente ao Poder Executivo.

18. A propósito, traz-se à colação precedentes do STF, os quais demonstram a posição pacífica da Corte constitucional acerca do tema:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.600/2011 DO ESTADO DO AMAPÁ. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DO BENEFÍCIO AO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO PODER EXECUTIVO. INVIABILIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. (...) 3. A Constituição, ao estabelecer as competências de cada um dos Poderes constituídos, atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II), o que significa, ao fim e ao cabo, a definição, por meio de critérios de conveniência e oportunidade, de metas e modos de execução dos objetivos legalmente traçados e em observância às limitações financeiras do Estado. Por esse motivo, a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição. 4. Procedência em parte do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “no

⁵ 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
Procuradoria Legislativa

prazo de 90 (noventa) dias”, contida no art. 8º da Lei 1.600, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Amapá. (ADI 4727/DF, Redator para o acórdão, Ministro GILMAR MENDES, Julgamento em 23 de fevereiro de 2023)”.
(...)

“EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda nº 24/2008 à Constituição do Estado de São Paulo. Estipulação de prazo para o Governador expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis (CE paulista, art. 47, III). Violação do princípio da separação dos poderes. (...) Observância compulsória pelos Estados-membros das normas constitucionais estruturantes do processo legislativo. 1. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de disposições que estabeleçam prazos ao Chefe do Poder Executivo para apresentação de projetos de lei ou para a regulamentação de disposições legais. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. Precedentes. (...) 4. Ação direta conhecida. Pedido julgado procedente”. (ADI 4052, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 12.7.2022).”
(...)

“EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito. (...). Violação do

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

postulado da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade. (STF - ADI: 179 RS, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 19/02/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-062 DIVULG 27-03-2014 PUBLIC 28-03-2014)."

19. De modo que, à luz da sistemática constitucional e jurisprudencial vigente, conclui-se pela integral constitucionalidade formal e, parcial conformidade material da Proposta legislativa sob exame, haja vista que, parte da redação do artigo 13, viola o princípio da separação dos poderes.
20. 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

21. 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 parcial do Projeto de Lei Ordinária n. 182/2025.
22. **Recomendação:** a fim de afastar eventual alegação de inconstitucionalidade material (parcial) da norma, recomenda-se emenda supressiva ao art. 13 do PL, erradicando o trecho "(...) no prazo de 90 (noventa) dias (...)", pelas razões jurídicas evidenciadas nos itens 17 e 18, deste Opinativo.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

23. É o parecer.

Boa Vista/RR, 3 de outubro de 2025.

FRANCISCO ALEXANDRE DAS CHAGAS SILVA
Procurador da Assembleia Legislativa/RR