



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

PARECER JURÍDICO N. 326/2025/PGA/ALERR.

Referência : Projeto de Lei Ordinária n. 231/2025.

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

Assunto : Programa de recuperação de créditos não tributários do TCERR.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RORAIMA. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. “Altera o artigo 6º da Lei nº 2.249, de 5 de setembro de 2025, que institui o Programa de Recuperação de Créditos não Tributários do Tribunal de Contas do Estado de Roraima (REFIS-TCERR)”. DIREITO FINANCEIRO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SANÇÕES ADMINISTRATIVAS. APLICAÇÃO DE MULTA. AUTOEXECUTORIEDADE. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA. PROPOSTA EM HARMONIA COM AS CONSTITUIÇÕES ESTADUAL E 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 Exmo. Sr. Presidente



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

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.

2. Processo autuado como Projeto de Lei Ordinária (PL) 231/2025, 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. Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Roraima FRANCISCO JOSÉ BRITO BEZERRA, 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.

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

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 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 financeiro, 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;

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;

(...)

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

(...)

III – Leis Ordinárias;

(...)



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

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.

(...)

Art. 49. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder observada as disposições da Constituição Federal.

Parágrafo único. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

(...)

II - as demais competências, no que couber, na conformidade do art. 75 da Constituição Federal e demais disposições desta 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:



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

(...)

III – projeto de lei ordinária;

(...)

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

(...)

VII – ao presidente do Tribunal de Contas;

(...)

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.”

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

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

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. 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 (direito financeiro) figura no rol das competências legislativas concorrentes (em relação à União) e privativa do Presidente do TCE/RR (quanto aos demais órgãos e Poderes do Estado de Roraima).
14. Registre-se, por oportuno, que o STF fixou entendimento segundo o qual as prerrogativas de autonomia e de autogoverno conferidas às Cortes de Contas, também abrangem a competência reservada para iniciativa de processo legislativo, notadamente relacionado a alteração de seu funcionamento e organização. Veja-se a seguir, síntese do julgado:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 142/2011 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISCIPLINA QUESTÕES RELATIVAS À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO ÀS PRERROGATIVAS DA AUTONOMIA E DO AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. MATÉRIA AFETA A LEIS DE

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

INICIATIVA PRIVATIVA DAS PRÓPRIAS CORTES DE CONTAS.

1. A Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, ao alterar diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, contrariou o disposto nos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal, por dispor sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de iniciativa legislativa privativa daquela Corte. 2. As Cortes de Contas do país, conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa privativa para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, como resulta da interpretação lógico-sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal. Precedentes. 3. O ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência indubitavelmente reflete hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente concretizado. Precedentes. (STF - ADI: 4643 RJ, Relator: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 15/05/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 03/06/2019)."

15. Ainda no tocante aos aspectos formais deste processo legislativo, cabe consignar a prévia instrução do PL, com estimativa do impacto financeiro, elemento imprescindível em proposta legislativa da qual resulte renúncia de receita para a Administração Pública, exigência expressa da



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

CF/1988⁵, ratificada pelo STF, em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Vejamos o julgado paradigma:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. (...). ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 150, II, DA CF/1988, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. 1. A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal. 2. (...) (ADI 6074, Relatora: ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PUBLIC 08-03-2021).”

16. No que tange ao plano da constitucionalidade material do PL, verifica-se sua conformidade com os princípios constitucionais da legalidade e do controle externo da administração pública. Nessa linha, a Carta Cidadã de 1988 estabelece que:

⁵ Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da CF/1988.

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

“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 (...):

(...)

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

(...)

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal (...).”

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

17. Nesse contexto, vale destacar que, as balizas concernentes ao modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelos demais entes federativos (incluindo a competência estabelecida no § 1º, do art. 71, da CF/1988). Essa é a orientação do STF sobre o tema em destaque, evidenciada no seguinte julgado:

“EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Tocantins. (...) 3. A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. (...) 7. Ação julgada procedente. (STF - ADI: 3715 TO, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 21/08/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 30/10/2014).”

18. De modo que, à luz da sistemática constitucional e jurisprudencial vigente, resta configurada a juridicidade, regimentalidade e constitucionalidade da Proposta sob exame, por incidir em competência concorrente do Estado de Roraima com a União para legislar sobre a matéria.
19. 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



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Legislativa

20. 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 n. 231/2025.

21. É o parecer.

Boa Vista/RR, 14 de outubro de 2025.

FRANCISCO ALEXANDRE DAS CHAGAS SILVA
Procurador da Assembleia Legislativa/RR