



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS  
COMISSÃO PERMANENTE DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

PARECER CONTRÁRIO Nº 4835/2024

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI - PROCESSO N. 4608/2023

RELATOR: OCTAVIO SAMPAIO

EMENTA: INSTITUI O CARTÃO EDUCAÇÃO PARA O AUXÍLIO A AQUISIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO E UNIFORME ESCOLAR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Em consonância com os dispositivos elencados no **Art. 52, §1º, inciso I, II e III** do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis, segue o parecer:

**I - RELATÓRIO:**

Trata-se de *PROJETO DE LEI* do Ilmo. Vereador *Junior Paixão*, o qual institui o Cartão Educação para o auxílio a aquisição de Material Didático e Uniforme Escolar e dá outras providências.

Inicialmente, cumpre esclarecer as competências da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, conforme disposto pelo **Art. 35, inciso I**, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis, vejamos:

**Art. 35. Constituem campos temáticos ou áreas específicas de atividades de cada Comissão Permanente:**

**I - Da Comissão de Constituição, Justiça e Redação:**

**a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental ou de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Casa ou de suas Comissões, para efeito de admissibilidade e tramitação;**

**b) em particular, admissibilidade de propostas de emenda à Lei Orgânica Municipal;**

- c) qualquer assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão ou em razão de recurso previsto neste Regimento;
- d) exercício dos poderes municipais;
- e) licença de Vereador, Prefeito ou Vice-Prefeito para ausentar-se do Município ou para interromper o exercício de suas funções;
- f) desapropriações;
- g) transferência temporária de sede do Governo;
- h) redação do vencido e redação final das proposições em geral, ressalvado o disposto nos §§§ 3º, 4º e 5º do art. 115;
- i) e ainda opinar sobre a oportunidade ou conveniência da matéria proposta.

Com base nas competências atribuídas à Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Segue o voto:

## II - VOTO:

O presente Projeto de Lei, do Ilustre vereador Junior Paixão, tem por objetivo instituir o Cartão Educação para o auxílio a aquisição de Material Didático e Uniforme Escolar em Petrópolis.

Justifica o autor que “Dados do Censo 2022 mostram que temos, segundo o governo federal, 114.516 pessoas inscritas no CadÚnico, representando 41% da população de 278.881 habitantes. Ainda mais grave é saber que, ainda segundo o Censo 2022, temos 61.883 pessoas em famílias em situação de extrema pobreza. Embora a população da cidade tenha diminuído, o percentual de pessoas no CadÚnico vem crescendo ao longo dos anos. Podemos projetar a dificuldade destas famílias mais pobres em manter seus filhos, em condições dignas, na rede municipal, com materiais didáticos e uniformes escolares novos. Há dois anos o município vinha investindo menos que o percentual constitucional (25%) em educação, muito em função das dificuldades geradas pela pandemia do coronavírus. Em 2022 o município investiu na pasta 27% e os dados preliminares de 2023 apontam uma aplicação dentro do percentual constitucional, e até um pouco maior, e já distribuiu uniformes para alunos e alunas da rede municipal, mas apenas para cerca de 25% dos inscritos no CadÚnico. É hora de ampliar este número para 100% das crianças cujas famílias estão inscritas no CadÚnico e incluir o material didático no crédito do Cartão Educação. O Programa gerará tamanho benefício

social econômico que justifica, em si, tal aplicação. São aproximadamente 42.000 (quarenta e dois mil) alunos em nossa rede municipal que, recebendo o Cartão Educação, poderão injetar na economia local cerca de R\$ 16.000.000,00 (dezesseis milhões de reais), ou mais - dependendo do valor a ser definido pela Secretaria Municipal de Educação - beneficiando papelarias, confecções, costureiras ligadas à Economia Solidária. Também será um Programa para combater a evasão escolar, que cresceu muito na pandemia. Todos sabemos do constrangimento que responsáveis e alunos passam por ir à escola sem o material escolar completo e o uniforme em mau estado de conservação. Ainda, para evitar que os custos destes materiais sofram reajustes especulativos, a Prefeitura deverá exigir dos estabelecimentos que se cadastrarem para receber o Cartão Educação, devam limitar os preços à tabela do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e, a partir daí, oferecer descontos. Estamos certos que aprovado o Cartão Educação, gerará um círculo virtuoso no Município, com mais crianças na escola, com toda a dignidade merecedora, com economia local fortalecida e com Petrópolis se destacando na Educação. Por fim, mas não menos importante, devemos considerar o dever constitucional do município de garantir o acesso à educação de todos, conforme disposto nos artigos 23, V, 206, IX, e, 208, VII, da Constituição Federal, o papel do Poder Público em garantir o respeito aos direitos sociais e à dignidade da pessoa humana em todas as fases da vida de nossos cidadãos e que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser 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, nos termos do art. 205 da Constituição Federal. A criação do Cartão Educação poderá ser uma ótima oportunidade para implementar no Município a Moeda Social Ipê Amarelo (Lei Municipal 8.494/2023)."

Trata-se de matéria formalmente incostitucional, pois a matéria pretende substituir o Poder Executivo em seu juízo de conveniência e oportunidade, portanto, configura ofensa à separação de Poder e viola o **Art. 60** da LOM. Vejamos:

*Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:*

*I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*

**II** - servidores públicos da Administração direta, indireta e fundacional, seu regime jurídico, provimento de cargo, horário de trabalho, estabilidade e aposentadoria;

**III** - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes da Administração Pública;

**IV** - matéria orçamentária e financeira, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.

A separação de poderes é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais. Aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, compete o que a ordem constitucional lhes determina ou autoriza. Este tipo de projeto acaba por ferir o princípio constitucional da separação de poderes, tradicional e atual na ordenação constitucional brasileira, conforme o **Artigo 2º** da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

*Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Deve-se destacar que não há estudo de impacto conforme **Art. 113** da **ADCT**. Portanto, a propositura sem estimativa de impacto orçamentário e financeiro é inconstitucional, conforme entendimento atual do Supremo Tribunal Federal (STF), que afirmou ser formalmente inconstitucional lei que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida (**ADI 6303**). Vejamos:

*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. (Incluído pela EC 95/2016)*

(...)

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IPVA. ISENÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO . 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às**

*motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas.* 2. *Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro.* O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. *Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes.* Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.”.

Entretanto, há de esclarecer que a referida proposição poderia ter sido protocolada na forma de Indicação Legislativa, uma vez que a modalidade da norma não permite a inconstitucionalidade por invasão de competência do Poder Executivo.

Apesar da nobreza da proposta, e em atenção aos aspectos jurídicos anteriormente referenciados, conclui-se que o referido Projeto de Lei não merece prosseguir para apreciação pelo Plenário.

**III - PARECER DAS COMISSÕES:**

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação (Vice – Presidente), manifesta-se **DESFAVORAVELMENTE** à tramitação desta proposição.

Sala das Comissões em 13 de maio de 2024

OCTAVIO S. C. DP/PYC

OCTAVIO SAMPAIO  
Vice - Presidente

Mauro Peralta  
DR. MAURO PERALTA  
Vogal

Domíngos Protetor  
DOMINGOS PROTETOR  
Vogal