



Ministério Público do Estado do Espírito Santo
Gabinete do Procurador-Geral de Justiça
INCONST/ADI

GAMPES: 2025.0008.7539-92

DECISÃO / PORTARIA N° 91/2025

Cuidam os autos de Representação de Inconstitucionalidade, encaminhada pelo 15º Promotor de Justiça Cível de Vila Velha, para apuração de *suposta* constitucionalidade da Lei Municipal nº 7.078/2024, que “*define diretrizes para o atendimento educacional às crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância no Município de Vila Velha*”.

É o relatório. Decido.

Inicialmente, considerando ser norma dotada de generalidade e abstração, passível de controle de constitucionalidade, **assento minha atribuição para funcionar no feito**, com espeque nos artigos 30, inciso XVI, da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (Lei Complementar nº 95/97) e 112, inciso III, da Constituição do Estado do Espírito Santo, ao passo em que recebe-se o presente expediente como **Procedimento Administrativo**, nos termos do art. 33, inciso IV, da Resolução COPJ nº 006/2014, servindo a presente decisão como **portaria**, na forma do art. 34 do mesmo diploma normativo.

Vejamos, então, o inteiro teor da norma objurgada:

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VELHA, Estado do Espírito Santo, usando das atribuições que lhe são conferidas pelo § 7º do artigo 40 da Lei Orgânica do Município de Vila Velha "Faz saber que o Prefeito sancionou nos termos do § 3º do artigo 40 da Lei Orgânica Municipal, e ele promulga o Autógrafo de Lei nº 4.916/24, que se transformou na LEI Nº 7.078, de 03 julho de 2024.”

LEI Nº 7.078, DE 03 DE JULHO DE 2024

Define diretrizes para o atendimento educacional às crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância no Município de Vila Velha, e dá outras providências.

Art. 1º As crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância deverão ter garantido o direito à matrícula em escola pública gratuita, ou privada, com qualidade social e com garantia de liberdade de



consciência e de crença.

Parágrafo único. São considerados em situação de itinerância, durante o período de permanência no Município de Vila Velha, as crianças, adolescentes e jovens pertencentes a grupos sociais que vivem em tal condição por motivos culturais, políticos, econômicos, de saúde, tais como ciganos, indígenas, povos nômades, trabalhadores itinerantes, acampados, circenses, artistas e/ou trabalhadores de parques de diversão, de teatro mambembe, filhos e dependentes de pastores, bispos, missionários e sacerdotes de qualquer credo religioso.

Art. 2º As instituições de ensino públicas ou privadas de Educação deverão assegurar a matrícula de estudante em situação de itinerância sem a imposição de qualquer forma de embaraço, preconceito e/ou discriminação, mediante autodeclaração ou declaração do responsável.

§ 1º Caso o estudante itinerante não disponha, no ato da matrícula, de certificado, memorial e/ou relatório da instituição de educação anterior, este deverá ser inserido no respectivo grupamento correspondente a sua faixa etária, mediante diagnóstico de suas necessidades de aprendizagem realizado pela instituição de ensino que o recebe.

§ 2º O Poder Executivo Municipal, através da Secretaria Municipal de Educação, regulamentará a presente Lei no que couber, de forma a garantir o seu fiel cumprimento.

Art. 3º Fica revogada a Lei nº 3.450, de 04 de maio de 1998.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Vila Velha, 03 de julho de 2024.

BRUNO LORENZUTTI
Presidente

Como se observa, a lei Municipal define, expressamente, **diretrizes concernentes ao atendimento educacional de crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância no âmbito do Município de Vila Velha**, com as atribuições a serem desempenhadas por cada agente envolvido no atendimento educacional.

Ao assim dispor, o Município nada faz senão **legislar sobre diretrizes da educação nacional**, matéria de **competência privativa da União**, consoante dispõe o art. 22, inc. XXIV, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 22. Compete **privativamente à União** legislar sobre: [...]
XXIV - diretrizes e bases da educação nacional; [...]

Neste ponto, cumpre ressaltar que, embora os Municípios sejam autorizados a participar da produção normativa em razão do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal e dos arts. 20 e 28, inciso II, da Constituição Estadual, **referida atuação está limitada aos assuntos de interesse local e à suplementação**



da lei federal e estadual, o que não se verifica na norma ora impugnada. Vale destacar a regra constitucional violada, *in verbis*:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Art. 20. O Município rege-se por sua lei orgânica e leis que adotar, observados os princípios da Constituição Federal e os desta Constituição. [...]

Art. 28. Compete ao Município:

- I - legislar sobre assunto de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber; [...]

É de se mencionar que o Supremo Tribunal Federal, a exemplo do julgamento do RE nº 313.060, possui iterativa orientação no sentido de que “[...] *A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados.* [...]”.

Nessa senda, em exercício de sua competência privativa, a União editou a Resolução MEC/CNE/CEB nº 003/2012, que “*define diretrizes para o atendimento de educação escolar para populações em situação de itinerância*”, assegurando às crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância o direito à matrícula em escola pública, gratuita, com qualidade social e que garanta a liberdade de consciência e de crença. Na ocasião, foram estabelecidas as atribuições específicas de cada agente envolvido no atendimento aos estudantes em situação de itinerância, conforme se observa:

Art. 6º O poder público, no processo de expedição do alvará de funcionamento de empreendimentos de diversão itinerante, deverá exigir documentação comprobatória de matrícula das crianças, adolescentes e jovens cujos pais ou responsáveis trabalhem em tais empreendimentos.

Art. 7º Os Conselhos Tutelares existentes na região, deverão acompanhar a vida do estudante itinerante no que se refere ao respeito, proteção e promoção dos seus direitos sociais, sobretudo ao direito humano à educação.

Art. 8º Os Conselhos da Criança e do Adolescente deverão acompanhar o percurso escolar do estudante itinerante, buscando garantir-lhe políticas de atendimento.

Art. 9º O Ministério da Educação deverá criar programas, ações e orientações especiais destinados à escolarização de pessoas, sobretudo crianças, adolescentes e jovens que vivem em situação de itinerância.

§ 1º Os programas e ações socioeducativas destinados a estudantes itinerantes deverão ser elaborados e implementados com a participação dos atores sociais diretamente interessados



(responsáveis pelos estudantes, os próprios estudantes, dentre outros), visando o respeito às particularidades socioculturais, políticas e econômicas dos referidos atores sociais.

§ 2º O atendimento socioeducacional ofertado pelas escolas e programas educacionais deverá garantir o respeito às particularidades culturais, regionais, religiosas, étnicas e raciais dos estudantes em situação de itinerância, bem como o tratamento pedagógico, ético e não discriminatório, na forma da lei.

Art. 10 Os sistemas de ensino deverão orientar as escolas quanto à sua obrigação de garantir não só a matrícula, mas, também, a permanência e, quando for o caso, a conclusão dos estudos aos estudantes em situação de itinerância, bem como a elaboração e disponibilização do respectivo memorial.

Art. 11 Os sistemas de ensino, por meio de seus diferentes órgãos, deverão definir normas complementares para o ingresso, permanência e conclusão de estudos de crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância, com base na presente resolução.

Com efeito, ao estabelecer diretrizes próprias para o referido atendimento educacional, **o legislador municipal incorreu em indevida incursão na competência legislativa da União**, notadamente por se tratar de tema já regulamentado por normativos expedidos pelo Ministério da Educação (MEC).

Quanto ao assunto, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de considerar que **a competência para legislar sobre diretrizes da educação é privativa da União**, nos termos do art. 22, inciso XXIV, da Constituição Federal:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI N. 10.612, DE 14 DE ABRIL DE 2021, DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA/GO. PROIBIÇÃO DE CURSOS DE ENSINO À DISTÂNCIA NA ÁREA DA SAÚDE. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. ART. 22, XXIV, DA CARTA FEDERAL. CONTRARIEDADE ÀS NORMAS GERAIS SOBRE EDUCAÇÃO EDITADAS PELA UNIÃO. ART. 24, IX, DA CARTA DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I. CASO EM EXAME 1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenem) contra a Lei n. 10.612/2021 do Município de Goiânia/GO, que proíbe a realização de cursos de ensino à distância, públicos ou privados, na área da saúde. A requerente, alegando usurpação de competência legislativa da União e ofensa à livre iniciativa e à livre concorrência, aponta violação aos arts. 1º, caput; 18; 22, XXIV; 24, IX; 30, I e II; 170; e 209 da Constituição Federal. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste em saber se é constitucional lei municipal que proíbe cursos de ensino à distância na área da saúde. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. **A competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional é privativa da União (CF, art. 22, XXIV), cabendo-lhe igualmente editar normas gerais sobre educação (CF, art. 24, IX).** 4. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) incentiva o desenvolvimento de programas de ensino à distância em todos os níveis e modalidades, de modo que compete à União regulamentar a oferta desses cursos, inclusive no âmbito da saúde. 5. O ensino superior, inclusive na modalidade à distância, por envolver questões de interesse nacional, como qualidade educacional e acesso à



tecnologia, exige tratamento uniforme em todo o território nacional. IV. DISPOSITIVO 6. Pedido julgado precedente, com declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 10.612/2021 do Município de Goiânia/GO. (ADPF 1036 / GO - GOIÁS, Relator(a): Min. NUNES MARQUES, Julgamento: 17/02/2025, Publicação: 11/03/2025, Órgão julgador: Tribunal Pleno)

Dessa forma, **a lei municipal em questão revela-se formalmente inconstitucional**, por violar a repartição de competências estabelecida no art. 22, inc. XXIV, da Constituição da República, bem como os correlatos dispositivos da Constituição do Estado, por legislar sobre diretrizes da educação.

Além do vício de natureza formal anteriormente apontado, constato que **o ato normativo incorre em afronta ao princípio da reserva da administração**, uma vez que o Poder Legislativo usurpou competência privativa do Poder Executivo, de propor lei sobre organização administrativa e pessoal de sua administração, e sobre as atribuições das Secretarias e órgãos do Poder Executivo, em descompasso com o disposto no art. 63, incisos III e VI da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Nesse vértice, o texto hostilizado, de autoria do Poder Legislativo, institui indevida subordinação do Poder Executivo, conforme doutrina Hely Lopes Meirelles:

[...] a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. **Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos.** O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. **Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.** (Hely Lopes Meirelles. Direito municipal brasileiro, 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 708) (GRIFEI)

A Lei Municipal nº 7.078/2024, ao assegurar a matrícula e atendimento educacional de crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância em instituições de ensino públicas e privadas, **impõe obrigações ao Poder Executivo e às entidades educacionais da rede privada de ensino**, usurpando competência exclusiva para legislar sobre a matéria.

Em caso análogo, o Egrégio Tribunal de Justiça reconheceu a inconstitucionalidade de norma editada por iniciativa do Poder Legislativo que invadiu a esfera de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo municipal, conforme se extrai do seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MEDIDA CAUTELAR LEI MUNICIPAL Nº 4.268/2018 VÍCIO DE INICIATIVA **PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA ANÁLISE SUMÁRIA - "FUMUS BONI IURIS" E PERICULUM IN MORA EVIDENCIADOS COMPROMETIMENTO SERVIÇO PÚBLICO - CONCESSÃO DO PROVIMENTO LIMINAR.** 1 Para a concessão da medida liminar nas ações diretas de inconstitucionalidade, é indispensável o preenchimento dos requisitos cumulativos do fumus boni iuris, isto é, a plausibilidade do direito material invocado e do periculum in mora,



consubstanciado no risco de dano de difícil ou incerta reparação. Na situação em análise, ou seja, edição de Lei Municipal que disciplina a arborização urbana e dá outras providências, é verificado *prima facie* a presença do *fumus boni iuris*, na medida em que a iniciativa de lei acerca da matéria por vereador da Câmara Municipal local afronta diretamente o artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas a e b, da Carta Magna e artigo 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição Estadual. Em relação ao "periculum in mora", a legislação ora impugnada já irradia efeitos no ordenamento jurídico, inclusive com informações contidas no bojo desta declaratória de inconstitucionalidade de que em setembro de 2019 já haviam cerca de 146 (cento e quarenta e seis) requerimentos de poda e supressão de árvores e/ou vegetações sem atendimento por parte da Prefeitura Municipal, em razão do procedimentos ineficientes estabelecidos na legislação ora impugnada, situação essa que só tende a se agravar tendo em vista a chegada do verão, ocasião em que o Município recebe centenas de milhares de turistas. 2 Medida cautelar concedida, suspendendo a eficácia da Lei Municipal nº 4.268/18, de 30/08/2018, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, até o julgamento final da presente ação declaratória de inconstitucionalidade. (TJ-ES - ADI: 00344362520198080000, Relator: FERNANDO ZARDINI ANTONIO, Data de Julgamento: 28/11/2019, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 04/12/2019).

Assim, é evidente a interferência indevida do Poder Legislativo na estrutura e funcionamento da administração do Poder Executivo, visto que **a lei impõe obrigações administrativas e operacionais ao Executivo Municipal e às empresas contratadas**, sem que haja a devida iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Colocada a questão nesses termos, realizo **juízo positivo de inconstitucionalidade** em face da Lei Municipal nº 7.078/2024, do Município de Vila Velha, por **invadir a competência privativa da União para legislar sobre matéria de educação**, em ofensa ao art. 22, inc. XXIV, da Constituição da República, cujas normas são de reprodução obrigatória na Constituição Estadual, bem como **afrontar o princípio da reserva da administração do Poder Executivo**, violando o art. 63, parágrafo único, incisos III e VI da Constituição Estadual.

Desta feita, entendo que, sob a ótica do poder de agenda do Ministério Público, revela-se salutar a adoção, por ora, de uma postura **não demandista, esgotando-se os meios de solução consensual do conflito constitucional em potencial**, notadamente sob o viés da sistemática implementada pelo hodierno Código de Processo Civil, que assim preconiza, em seu art. 3º, §§2º e 3º, *in verbis*:

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. [...]

§2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§3º **A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos** deverão ser *estimulados* por juízes, advogados, defensores públicos e **membros do Ministério Público**, inclusive no curso do processo judicial.

Não por outra razão, o c. Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 118/2014, cujo art. 1º, parágrafo único, assim dispõe:

Art. 1.º [...]



Parágrafo único. Ao Ministério Público brasileiro incumbe implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos.

Nessa toada, o Ministério Público do Estado do Espírito Santo implementou, por meio da Portaria nº 8.071/2016, o **Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição de Conflitos, Controvérsias e Problemas – NUPA** como unidade de auxílio à atribuição funcional natural dos Promotores de Justiça.

O NUPA tem atuado por delegação e de forma exitosa por meio do projeto “*Autocomposição como instrumento de controle de constitucionalidade: Concretizando a Constituição numa sociedade aberta de intérpretes para além do processo judicial*”, utilizando técnicas autocompositivas com os Poderes Executivo e Legislativo, sem necessidade de provocação do Poder Judiciário.

Sendo assim, em homenagem à busca de solução dialogada (Resolução CNMP nº 118/2014), na forma do art. 2º, da Portaria nº 8.071/2016, **encaminhe-se** o presente procedimento ao **NUPA** para que proceda a análise de viabilidade de autocomposição no presente caso.

Em seguida, **remeta-se** o feito ao NUPA.

Diligencie-se.

Concluídas as diligências pertinentes, exitosas ou não, devolvam-se os autos a esta Procuradoria-Geral de Justiça.

Vitória/ES, na data da assinatura eletrônica.

FRANCISCO MARTÍNEZ BERDEAL
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA



Documento assinado eletronicamente por **FRANCISCO MARTINEZ BERDEAL**, em **11/08/2025 às 20:50:48**.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://validador.mpes.mp.br/> informando o identificador **9K4PB1CG**.



Autenticar documento em <https://vilavelha.splonline.com.br/autenticidade> com o identificador 330035003200390036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.