

Procedimento Administrativo MPe n. 34.16.0024.0261863.2025-72

Município: Visconde do Rio Branco/MG

Representante: Cyntia Campos Giro - Promotora de Justiça

Objeto: Lei Complementar n. 098/2023

TERMO DE ANÁLISE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

Cuida-se de procedimento administrativo instaurado por representação da Promotora de Justiça Cyntia Campos Giro, com o objetivo de examinar a compatibilidade constitucional da Lei Complementar n. 098/2023, do Município de Visconde do Rio Branco, especialmente no que diz respeito à ausência da exigência de curso de licenciatura plena para o exercício do cargo de professor de apoio. Aponta-se eventual violação ao art. 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/1996.

Requisitadas informações às autoridades responsáveis pela elaboração da norma atacada, a Câmara Municipal de Visconde do Rio Branco encaminhou a certidão de vigência da Lei Complementar n. 098/2023 (*e-doc. nº 5001226*), quedando-se, todavia, silente quanto à inconstitucionalidade da norma.

Da análise detida da documentação carreada aos autos, vislumbra-se vício de inconstitucionalidade formal no diploma em exame, por usurpação de competência privativa da União (art. 22, XXIV, da CR/88), em virtude da violação às diretrizes e bases da educação nacional e, especificamente, à norma geral estabelecida no art. 62 da Lei n. 9.394/1996.

Esta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, resolve encaminhar ao Exmo. Presidente da Câmara Municipal de Visconde do Rio Branco a presente Análise Jurídico-Constitucional, bem como designar reunião autocompositiva no bojo deste procedimento, como etapa dialógica destinada à definição das medidas a serem adotadas no que toca ao objeto em apreço, tudo no intuito de promover a adequação da normatização municipal aos ditames constitucionais.

Pois bem!

A Constituição da República assegura aos Municípios autonomia política, administrativa e financeira, a ser exercida nos limites da própria Constituição. Tal lógica é reproduzida pela Constituição do Estado de Minas Gerais, a qual, em seu art. 165, § 1º, condiciona o exercício da autonomia municipal à observância dos princípios da Constituição da República.

No plano da repartição de competências, a Constituição da República prevê, no art. 30, incisos I e II, que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Em matéria educacional, o art. 211 estabelece regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios na organização dos respectivos sistemas de ensino, reservando aos Municípios, notadamente, atuação prioritária na educação infantil e no ensino fundamental (§ 2º).

Não obstante, a Constituição é expressa ao atribuir à União competência legislativa privativa para dispor sobre “diretrizes e bases da educação nacional” (art. 22, XXIV, CF/88). A legislação federal editada no exercício dessa competência – em especial, a Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB) – constitui parâmetro obrigatório para os sistemas de ensino estaduais e municipais, cabendo a estes apenas suplementá-la, sem contrariá-la ou afastar seus padrões mínimos.

A Constituição do Estado de Minas Gerais, por seu turno, estabelece em seus artigos 165 e 171 as balizas da atuação municipal. O artigo 165, § 1º, determina que a autonomia municipal deve ser exercida “*observados os princípios da Constituição da República*”. O artigo 171, por sua vez, delimita a competência legislativa aos assuntos de interesse local e à suplementação da legislação federal e estadual “*no que couber*” (art. 30, II, da CF/88).

Portanto, ao legislar sobre requisitos de formação de profissionais que atuarão na educação básica municipal, o ente local deve fazê-lo em consonância com as normas gerais traçadas pela União na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sob pena de usurpar a competência privativa da União e vulnerar o pacto federativo.

O art. 61 da LDB estabelece quem são os profissionais da educação escolar básica, compreendendo, entre outros, os professores habilitados para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio e os trabalhadores em educação portadores de formação pedagógica em nível técnico ou superior.

A formação dos docentes – isto é, daqueles que atuam diretamente no magistério da educação básica – é disciplinada pelo art. 62 da Lei n. 9.394/1996, que assim dispõe, em sua redação atualmente vigente:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na **educação básica** far-se-á em **nível superior, em curso de licenciatura plena**, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.

Trata-se, portanto, de norma geral de caráter nacional, que fixa padrão mínimo de habilitação para ingresso e exercício da docência na educação básica, visando à valorização do magistério e à garantia de padrão de qualidade na prestação do serviço educacional.

À luz desse dispositivo, a regra é a exigência de formação em nível superior, em curso de licenciatura plena, para a docência em educação básica, admitindo-se, excepcionalmente, formação em nível médio (magistério) apenas para a educação infantil e os cinco primeiros anos do ensino fundamental.

É certo que a LDB também prevê, no art. 62-A, outros parâmetros para a formação de profissionais de apoio ao processo educativo, mas, sempre que o cargo envolva funções docentes na educação básica – isto é, atuação direta no processo de ensino-aprendizagem, ainda que de forma compartilhada ou complementar –, incidem os requisitos mínimos do art. 62.

No caso concreto, o histórico legislativo do Município de Visconde do Rio Branco revela que o próprio ente local qualificou o cargo de Professor de Apoio como função inserida na área de educação e vinculada à educação especial/inclusiva, exigindo, desde sua criação, licenciatura plena na área de educação acrescida de curso específico em educação especial ou inclusiva.

Essa circunstância evidencia que o Professor de Apoio, no âmbito da rede municipal, não é mero agente administrativo, mas profissional que participa do processo pedagógico, apoiando a inclusão e o atendimento educacional especializado de educandos com

deficiência ou necessidades específicas, situando-se, assim, no campo da docência ou, ao menos, da atuação técnico-pedagógica diretamente articulada à sala de aula.

A Lei Complementar n. 098/2023, ao estabelecer, em seu Anexo II, como requisito de escolaridade apenas “Ensino Superior” para o referido cargo, reduziu o patamar de formação antes exigido (licenciatura plena na área de educação mais curso de educação especial/inclusiva) e, sobretudo, afastou a exigência de licenciatura plena.

Tal opção normativa contrasta com o comando do art. 62 da LDB, que exige, como regra, formação em curso superior de licenciatura plena, para o exercício da docência na educação básica, admitindo formação em nível médio, modalidade normal, apenas em hipóteses pontuais. Ao admitir qualquer curso superior – ainda que sem natureza pedagógica – como suficiente para o provimento do cargo de Professor de Apoio, o Município desconsidera o padrão mínimo de formação docente fixado nacionalmente e abre espaço para o ingresso, em função que se insere no âmbito do magistério ou de atuação pedagógica direta, de profissionais sem formação especificamente voltada à educação básica.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a disciplina dos requisitos de formação para a docência na educação básica insere-se no âmbito das “diretrizes e bases da educação nacional”, de competência privativa da União, e que a LDB exaure o espaço normativo sobre o ponto, não podendo leis estaduais ou municipais afastar ou alterar tais padrões.

Na ADI 5.484/AL¹, o STF declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual n. 7.675/2014, de Alagoas, que disciplinava a formação específica exigida para a docência da

¹ Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.675/2014 DO ESTADO DE ALAGOAS. EXIGÊNCIA DE DIPLOMA DE LICENCIATURA ESPECÍFICA PARA A DOCÊNCIA DA DISCIPLINA DE EDUCAÇÃO FÍSICA NA EDUCAÇÃO BÁSICA DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. CONTRARIEDADE EM RELAÇÃO AO ARTIGO 62 DA LEI FEDERAL 9.394/1996 (LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL). USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (ARTIGO 22, XXIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA AMPLA ACESSIBILIDADE A CARGOS PÚBLICOS. VEDAÇÃO DA EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE INSCRIÇÃO OU REGISTRO EM CONSELHO PROFISSIONAL NOS EDITAIS DE CONCURSOS PÚBLICOS PARA O PROVIMENTO DAS VAGAS DE PROFESSOR DE EDUCAÇÃO FÍSICA. CONTRARIEDADE EM RELAÇÃO À LEI FEDERAL 9.696/1998. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO DE PROFISSÕES (ARTIGO 22, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. **O magistério na educação básica, que compreende a educação infantil e o ensino fundamental e médio,**

disciplina de Educação Física na educação básica. Naquela ocasião, o Tribunal assentou que o magistério na educação básica “submete-se à competência legislativa privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da Constituição Federal)” e que lei estadual que dispõe sobre a formação específica exigida para a docência de disciplina na educação básica “exorbita o âmbito normativo da Lei Federal n. 9.394/1996, que dispõe sobre diretrizes e bases da educação nacional, usurpando a competência privativa da União.”

A *ratio decidendi* desse precedente reside justamente na impossibilidade de os entes estaduais e municipais disciplinarem, à margem da LDB, a formação exigida para ingresso e exercício de cargos docentes na educação básica, seja para majorar, seja para reduzir os requisitos estabelecidos em norma geral federal. Nesse sentido, a União, ao editar a LDB, já ocupou o espaço normativo referente à formação dos docentes, cabendo aos Estados e Municípios apenas suplementar a legislação federal, e não a contrariar ou diminuir seus padrões mínimos.

Transpondo essa orientação para o caso concreto, verifica-se que o Município de Visconde do Rio Branco, ao estabelecer que o cargo de Professor de Apoio pode ser provido por qualquer portador de “Ensino Superior”, independentemente de formação em licenciatura, afastou o padrão mínimo fixado pela LDB para o exercício de funções de docência na educação básica e, por consequência, usurpou a competência privativa da União prevista no art. 22, XXIV, da Constituição da República.

Ressalte-se que não se está a afastar a possibilidade de existência, nos sistemas de ensino, de outros profissionais da educação básica, em funções de apoio ou natureza técnico-administrativa (art. 61 e art. 62-A da LDB), para os quais a lei federal admite formações diversas. O ponto central reside em que, no Município de Visconde do Rio Branco, o próprio histórico legislativo e a denominação do cargo (“Professor de Apoio”) revelam tratar-se de função vinculada ao magistério na educação básica, notadamente na perspectiva da educação

submete-se à competência legislativa privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da Constituição Federal). Precedente: ADI 1399, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 3/3/2004, DJ 11/6/2004. 2. A Lei 7.675, de 30 de dezembro de 2014, de Alagoas, ao dispor sobre a formação específica exigida para a docência de disciplina na educação básica, exorbita o âmbito normativo da Lei federal 9.394/1996, que dispõe sobre diretrizes e bases da educação nacional, usurpando competência privativa da União. (...) (ADI 5484, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 15-04-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-117 DIVULG 11-05-2020 PUBLIC 12-05-2020)

especial e inclusiva. Ao rebaixar a exigência de formação para nível superior “genérico”, sem a correspondente licenciatura, a LC n. 098/2023 acabou por conflitar frontalmente com o art. 62 da LDB.

Desse modo, resta caracterizada a inconstitucionalidade formal da norma por usurpação de competência legislativa privativa da União para estabelecer normas gerais em matéria de diretrizes e bases da educação nacional.

Assim, considerando a inconstitucionalidade da legislação do Município;

Considerando que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo que para tanto é seu dever constitucional o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando a possibilidade do **autocontrole da constitucionalidade** pelo próprio Poder Legiferante, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;

Considerando, por fim, a etapa dialógica existente nos feitos em tramitação nesta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade e consistente na realização de audiências autocompositivas objetivando o emprego de técnicas extrajudiciais capazes de emprestar celeridade e eficiência aos mecanismos de garantia da supremacia constitucional;

Determina-se o agendamento, no bojo do presente procedimento e a partir de contato com o Exmo. Presidente da Câmara Municipal, de audiência autocompositiva a se ver realizada nesta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, bem como o encaminhamento de cópia do presente termo de análise jurídico-constitucional à referida autoridade.

Acertada a data respectiva, elabore-se minuta de ofício convidando o Exmo. Presidente da Câmara Municipal, bem como a Procuradoria-Geral da Casa Legislativa, presencial ou virtualmente, oportunidade em que se verá encetada tratativa visando à adequação da normatização municipal relativa à temática objeto do presente procedimento aos ditames constitucionais.



Procuradoria-Geral de Justiça
Coordenadoria de Controle
de Constitucionalidade

A fim de emprestar maior celeridade ao tramitar do feito, encaminhe-se, por meio eletrônico, o ofício retro referido.

Belo Horizonte, 09 de dezembro de 2025.

Rodrigo Alberto Azevedo Couto
Promotor de Justiça

Assessor Especial por Delegação do Procurador-Geral de Justiça,
nos termos dos artigos 18 e 92 da Lei Complementar n.º 34/94.