



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

Procuradoria-Geral de Contas

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador que esta subscreve, no exercício do poder-dever constitucional e legal, vem, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 130 da Constituição da República c/c art. 3º, incisos I e VI, da Lei Complementar Estadual n. 451/2008, oferecer

REPRESENTAÇÃO

com pedido liminar *inaudita altera pars*

tendo em vista afronta à Constituição da República e ao ordenamento jurídico infraconstitucional mediante a promulgação da Lei Estadual n. 12.479, de 17 de julho de 2025, publicada no Diário Oficial do Estado em 21 de julho de 2025 pelo **Estado do Espírito Santo**, com alcance, abrangência e eficácia para toda a rede de ensino, incluindo o **Estado e os 78 Municípios capixabas**, conforme se expõe a seguir.

I – BREVE SÍNTESE DA LEI IMPUGNADA

A Lei Estadual n. 12.479, de 17 de julho de 2025, tem como objetivo principal assegurar aos pais e responsáveis o direito de proibir a participação de seus filhos ou dependentes em atividades pedagógicas de gênero, conforme definido na própria lei.

Para tanto, o art. 2º da referida norma estabelece que “*atividades pedagógicas de gênero são aquelas que abordam temas relacionados à identidade de gênero, à orientação sexual, à diversidade sexual, à igualdade de gênero e a outros assuntos similares*”.

Além disso, a Lei impõe às instituições de ensino a obrigação de informar aos pais ou responsáveis sobre a realização de tais atividades, sob pena de responsabilização civil e penal (art. 3º).



O art. 4º, por sua vez, exige que a concordância ou discordância dos pais seja manifestada expressamente por meio de documento escrito e assinado. O art. 5º atribui às instituições de ensino a responsabilidade de garantir o cumprimento da vontade dos pais ou responsáveis. Por fim, o art. 6º determina que o Poder Executivo regule as sanções aplicáveis em caso de descumprimento da Lei no prazo de 90 dias a contar de sua publicação.

Em suma, a Lei n. 12.479/2025 cria um mecanismo de veto parental sobre conteúdos pedagógicos específicos, com a finalidade de restringir a abordagem de temas relacionados a gênero e sexualidade no ambiente escolar.

A norma impugnada interfere diretamente na aplicação de recursos públicos destinados à educação, na medida em que: **i)** modifica substancialmente o conteúdo programático da educação pública estadual e municipal; **ii)** cria custos administrativos adicionais para as redes de ensino; **iii)** impacta na formação e capacitação de professores; **iv)** afeta a aquisição de materiais didáticos e paradidáticos; e **v)** compromete programas educacionais já em execução com recursos orçamentários aprovados.

Até o presente momento, não foram identificadas dotações orçamentárias específicas para implementação da lei, nem estudos de impacto financeiro sobre sua aplicação nas redes públicas de ensino.

Após análise da legislação recém promulgada, entende o *Parquet* de Contas que a novel legislação padece de vícios de inconstitucionalidade formal e material, conforme será demonstrado de forma específica a seguir.

II – DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI ESTADUAL N. 12.479/2025

A Lei Estadual n. 12.479/2025 padece de vício de inconstitucionalidade formal por afrontar as regras de competência legislativa estabelecidas na Constituição Federal. A análise dos pareceres anexados à presente representação corrobora essa conclusão, apontando para a usurpação de competência da União e a violação do princípio da iniciativa privativa do Poder Executivo.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 22, inciso XXIV, estabelece a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. O art. 24, §§



3º e 4º, por sua vez, dispõe sobre a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre educação, mas ressalva que a competência da União para estabelecer normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. No entanto, a Lei Estadual n. 12.479/2025, ao tratar de forma específica sobre conteúdos pedagógicos relacionados a gênero e sexualidade, invade a esfera de competência privativa da União, extrapolando os limites da competência suplementar estadual.

O parecer técnico-jurídico da Assembleia Legislativa (ALES) e o parecer jurídico da Procuradoria da ALES são uníssomos em apontar que a Lei em questão, ao vedar a participação de alunos em atividades pedagógicas de gênero, adentra em matéria de diretrizes e bases da educação nacional, que é de competência da União.

Ademais, a Lei viola o princípio federativo, ao desrespeitar a competência exclusiva da União para estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional. A educação é um tema de interesse nacional e a fragmentação de seu conteúdo por leis estaduais pode gerar um cenário de insegurança jurídica e disparidades regionais, comprometendo a uniformidade e a qualidade do ensino em todo o país.

A doutrina majoritária, tanto nacional quanto estrangeira, tem se posicionado no sentido de que a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação é ampla, abrangendo a definição dos conteúdos mínimos, dos currículos e das metodologias de ensino. Qualquer intervenção dos Estados nessa matéria deve se limitar a aspectos suplementares, que não contrariem as normas gerais estabelecidas pela União.

A Lei n. 12.479/2025, ao impor uma vedação a conteúdos específicos, não atua de forma suplementar, mas sim de forma restritiva e limitadora, o que configura uma indevida ingerência na competência federal.

Alexandre de Moraes ensina que *"na competência legislativa concorrente, os Estados e o Distrito Federal poderão exercer competência legislativa plena enquanto não houver lei federal sobre normas gerais, devendo, no entanto, adequar sua legislação quando sobrevier lei federal sobre normas gerais"* (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 37ª ed. São Paulo: Atlas, 2021, p. 326).



A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/1996), em seu art. 3º, inciso XIII, estabelece como princípio da educação nacional a "garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida", e no art. 32, § 5º, determina que "o currículo do ensino fundamental incluirá, obrigatoriamente, conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes".

Os Parâmetros Curriculares Nacionais e a Base Nacional Comum Curricular já regulamentam o conteúdo da educação básica, incluindo temas transversais relacionados à diversidade e cidadania. Ademais, o Conselho Estadual de Educação, responsável por dialogar com toda a comunidade acadêmica, profissionais especializados, escolas da rede privada e sociedade, sequer participou da elaboração da referida Lei, de modo que o currículo estadual já se encontra aprovado e em prática nas salas de aula, com a inclusão dos temas vetados pela referida norma.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF), quando do julgamento da ADI 5.537/AL, declarou inconstitucional lei estadual similar ao objeto da presente Representação, consignando que "ao vedar a abordagem das questões de gênero, a norma estadual contraria as diretrizes nacionais de educação, extrapolando a competência suplementar do Estado".

Raquel Melo Urbano de Carvalho observa que *"a competência suplementar dos Estados em matéria educacional não autoriza a criação de normas que contrariem as diretrizes nacionais estabelecidas pela União"* (CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Curso de Direito Administrativo. 4ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 234).

Pela leitura do texto promulgado, tem-se que a lei estadual contraria frontalmente estas normas nacionais, extrapolando a competência suplementar do Estado e invadindo competência privativa da União para estabelecer diretrizes gerais da educação.

Além da usurpação de competência da União, a Lei Estadual n. 12.479/2025 também padece de vício de inconstitucionalidade formal por violar o princípio da iniciativa privativa do Poder Executivo. A matéria tratada na Lei, que envolve a organização e o funcionamento da administração pública, bem como a definição de atribuições para as instituições de ensino, é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.



O parecer da Procuradoria da ALES aponta expressamente a inconstitucionalidade formal da proposição por vício de incompetência legislativa, além de invadir a competência de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e ofensa ao Princípio da Reserva de Administração.

Também merece destaque o fato de que a lei viola o art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'b', da Constituição Federal, que estabelece a iniciativa privativa do Presidente da República para leis que disponham sobre a organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração. Embora o dispositivo se refira ao Presidente da República, o princípio da simetria impõe que a mesma regra seja aplicada aos Chefes do Poder Executivo nos Estados.

A doutrina constitucionalista é uníssona em afirmar que a iniciativa privativa do Poder Executivo em certas matérias visa a preservar a harmonia e a independência entre os Poderes, evitando que o Poder Legislativo interfira indevidamente na gestão e na organização da administração pública.

A Lei n. 12.479/2025, ao criar obrigações e definir responsabilidades para as instituições de ensino, que são órgãos da administração pública, sem a iniciativa do Poder Executivo, desrespeita essa prerrogativa constitucional. Tal vício formal é insanável e, por si só, é suficiente para macular a constitucionalidade da Lei.

É fundamental destacar que a própria Procuradoria Geral da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, no Parecer Técnico sobre o Projeto de Lei n. 482/2023 (que originou a Lei n. 12.479/2025), datado de 22 de junho de 2023, concluiu unanimemente pela inconstitucionalidade formal da proposição.

O Procurador Adjunto Gustavo Merçon, responsável pela análise técnica, fundamentou detalhadamente os vícios constitucionais da proposição, identificando inconstitucionalidade formal irrecuperável por dois fundamentos principais.

Primeiramente, há vício de iniciativa legislativa (inconstitucionalidade formal subjetiva), considerando invasão da competência de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.



A imposição de poder de polícia administrativa (fiscalização, aplicação de multa, embargo de atividade de instituição de educação e cobrança administrativa e judicial das multas em inadimplência) pretendida pelo Projeto de Lei n. 482/2023 imprime atribuição nova para o governo estadual, além de gerar demanda significativa de reorganização orçamentária, administrativa e de pessoal. O parecer destacou que a proposição desrespeita o Princípio da Reserva de Administração.

Em segundo lugar, houve violação ao princípio da separação de poderes (inconstitucionalidade formal objetiva): a lei invade a esfera de competência do Poder Executivo na gestão da educação. A Procuradoria Geral da ALES concluiu que a proposição *"afronta a autonomia do Poder Executivo para organizar e gerir a educação, criando obrigações e sanções sem a devida iniciativa do Chefe do Poder Executivo"*.

III - DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI ESTADUAL N. 12.479/2025

Para além dos vícios formais, a Lei Estadual n. 12.479/2025 padece de flagrante inconstitucionalidade material, por afrontar diretamente diversos princípios e direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988. A análise dos documentos anexados e da doutrina constitucionalista revela que a Lei viola a liberdade de ensinar e aprender, a valorização dos profissionais da educação, a gestão democrática do ensino, o padrão de qualidade social do ensino, a livre manifestação do pensamento e a livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença.

A Constituição Federal, em seu art. 206, incisos II e III, estabelece como princípios do ensino a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, e o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas. A Lei n. 12.479/2025, ao permitir que pais e responsáveis vetem a participação de seus filhos em atividades pedagógicas de gênero, impõe uma restrição indevida à liberdade de ensinar e aprender, bem como à liberdade de cátedra dos professores.

A liberdade de cátedra é um corolário da liberdade de expressão e do pluralismo de ideias, garantindo aos professores a autonomia para abordar temas relevantes e complexos, mesmo que controversos, no ambiente escolar. A educação não se limita à transmissão de conteúdos



factuais, mas também visa à formação integral do indivíduo, desenvolvendo seu senso crítico, sua capacidade de reflexão e seu respeito à diversidade.

A vedação de temas relacionados a gênero e sexualidade, sob o pretexto de proteção familiar, cerceia o debate e a reflexão sobre questões sociais importantes, privando os alunos de uma formação completa e plural.

A doutrina constitucionalista tem reiterado que a liberdade de ensinar e aprender é um direito fundamental que não pode ser relativizado por leis estaduais que busquem impor uma visão única ou ideológica sobre determinados temas. A escola é um espaço de pluralidade e de construção do conhecimento, onde o diálogo e o respeito às diferenças devem prevalecer. A Lei n. 12.479/2025, ao permitir o veto parental sobre conteúdos pedagógicos, transforma a escola em um ambiente de censura e de exclusão, comprometendo a qualidade social do ensino e a formação de cidadãos críticos e conscientes.

A liberdade de cátedra (art. 206, inciso II, CF/1988) assegura aos educadores autonomia para escolher conteúdos, métodos e abordagens pedagógicas, dentro dos parâmetros curriculares estabelecidos.

Segundo o magistério de José Afonso da Silva, *"a liberdade de ensinar compreende não só a liberdade de transmitir conhecimentos (liberdade de comunicação intelectual), mas também de elaborar livremente os próprios métodos de ensino e de pesquisa"* (SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 798).

O STF, no julgamento da ADI 5.580/MT, Rel. Min. Roberto Barroso, destacou que *"a liberdade de cátedra é corolário indissociável do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, constituindo uma das vigas mestras do Estado Democrático de Direito no âmbito educacional"*.

Flávia Piovesan ensina que *"a liberdade de cátedra não se confunde com o poder familiar, constituindo direito autônomo do professor que não pode ser submetido ao controle prévio de terceiros, ainda que pais ou responsáveis"* (PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 389).



A lei estadual impõe restrições severas a esta liberdade, submetendo o exercício da função docente à prévia autorização dos pais, o que configura censura incompatível com a autonomia acadêmica constitucionalmente protegida.

No RE 888.815/RS, o STF reconheceu que "a educação não pode ser instrumentalizada para veicular concepções particulares de mundo, devendo pautar-se pela neutralidade e pelo pluralismo, valores incompatíveis com a censura prévia de conteúdos". Esta restrição compromete a qualidade da educação e impede que os professores cumpram adequadamente sua função social de formação integral dos estudantes.

O art. 206, inciso VI, da Constituição Federal, estabelece a gestão democrática do ensino público como um dos princípios do ensino. A Lei n. 12.479/2025, ao instituir um mecanismo de veto parental sobre conteúdos pedagógicos, interfere diretamente na gestão democrática do ensino, desconsiderando a autonomia pedagógica das escolas e a expertise dos profissionais da educação.

A gestão democrática do ensino pressupõe a participação de toda a comunidade escolar – professores, alunos, pais e gestores – na definição dos rumos da educação. A imposição de um veto individual sobre conteúdos pedagógicos, sem o devido debate e a participação coletiva, fragiliza a autonomia das escolas e compromete a construção de um projeto pedagógico que atenda às necessidades e aos interesses de todos os envolvidos.

Além disso, a Lei afeta o padrão de qualidade social do ensino, que não se restringe à mera transmissão de informações, mas abrange a formação de cidadãos aptos a viver em uma sociedade plural e democrática.

A doutrina tem enfatizado que a qualidade social do ensino está intrinsecamente ligada à capacidade da escola de promover a inclusão, o respeito à diversidade e o desenvolvimento integral dos alunos. A vedação de temas como identidade de gênero e orientação sexual impede que a escola cumpra seu papel de promover o diálogo e a compreensão sobre questões que afetam a vida de muitos estudantes e suas famílias. Essa restrição pode levar à marginalização e ao preconceito, comprometendo o ambiente escolar e a formação de cidadãos tolerantes e respeitosos.



Nina Beatriz Stocco Ranieri leciona que *"o direito à educação abrange não só o direito de acesso à escola, mas também o direito à qualidade do ensino ministrado, que deve ser apto a promover o pleno desenvolvimento da personalidade humana"* (RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O Estado Democrático de Direito e o Sentido da Exigência de Preparo da Pessoa para o Exercício da Cidadania, pela Via da Educação. São Paulo: Tese de Livre-docência USP, 2009, p. 289).

O art. 5º, incisos IV e IX, da Constituição Federal, garante a livre manifestação do pensamento e a livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença. A Lei n. 12.479/2025, ao permitir o veto parental sobre atividades pedagógicas de gênero, configura uma forma de censura prévia e de restrição à livre expressão no ambiente escolar.

A escola, como espaço de produção e difusão do conhecimento, deve ser um ambiente livre para a manifestação do pensamento e para a expressão de diferentes ideias e perspectivas. A vedação de temas relacionados a gênero e sexualidade, sob o pretexto de proteção familiar, impõe uma censura ideológica que compromete a autonomia dos professores e o direito dos alunos de ter acesso a informações e debates relevantes para sua formação. Essa restrição pode levar à autocensura e ao empobrecimento do currículo, prejudicando a qualidade do ensino e a formação de cidadãos críticos e engajados.

A doutrina constitucionalista tem alertado para os perigos da censura e da restrição à liberdade de expressão, especialmente no ambiente educacional. A escola deve ser um espaço de diálogo e de construção do conhecimento, onde o pluralismo de ideias e o respeito às diferenças são valores fundamentais. A Lei n. 12.479/2025, ao permitir o veto parental sobre conteúdos pedagógicos, cria um precedente perigoso para a imposição de visões únicas e para a restrição da liberdade de pensamento e expressão, o que é incompatível com os princípios de uma sociedade democrática e plural.

A Lei Estadual ora em análise, ao restringir o acesso de crianças e adolescentes a conteúdos pedagógicos sobre gênero e sexualidade, também viola direitos fundamentais assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e pela Constituição Federal.

O ECA, em seu art. 3º, garante à criança e ao adolescente o direito à educação, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma



de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. A vedação de temas relevantes para a formação integral do indivíduo, sob o pretexto de proteção parental, pode expor crianças e adolescentes à desinformação, ao preconceito e à discriminação, comprometendo seu desenvolvimento saudável e sua capacidade de exercer plenamente sua cidadania.

A doutrina e a jurisprudência têm reconhecido a importância da educação sexual e de gênero para a proteção e o desenvolvimento de crianças e adolescentes, especialmente no que tange à prevenção de abusos, à promoção da saúde e ao combate à discriminação. A Lei n. 12.479/2025, ao cercear o acesso a esses conteúdos, desconsidera a autonomia progressiva da criança e do adolescente e o dever do Estado de garantir-lhes uma educação que promova o respeito à diversidade e a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Tal restrição pode, inclusive, configurar violação ao direito à informação e ao conhecimento, essenciais para o pleno exercício da cidadania.

Cláudio Brandão observa que *"o direito fundamental à educação pressupõe o direito ao conhecimento em sua integralidade, não sendo legítima a fragmentação arbitrária de conteúdos com base em convicções particulares"* (BRANDÃO, Cláudio. Teoria Jurídica dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Editora JusPodivm, 2020, p. 412).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no Parecer Consultivo OC-24/17, reconheceu que a identidade de gênero e a orientação sexual são categorias protegidas pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário.

Ademais, a lei impugnada viola frontalmente o princípio fundamental da Constituição, criando discriminação institucionalizada no ambiente escolar, ao permitir a exclusão sistemática de estudantes de atividades pedagógicas relacionadas à diversidade de gênero. A dignidade da pessoa humana impõe o respeito à integralidade e diversidade da condição humana, incluindo questões relacionadas à identidade de gênero e orientação sexual. O STF e a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhecem a orientação sexual e identidade de gênero como categorias protegidas.

Conforme magistério de Ingo Wolfgang Sarlet, *"a dignidade da pessoa humana constitui valor-guia não apenas dos direitos fundamentais, mas de toda a ordem constitucional, razão pela qual se justifica sua caracterização como princípio constitucional de maior hierarquia"*



axiológico-valorativa" (SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, p. 85).

A lei estadual cria duas categorias de estudantes, violando o direito à igualdade de tratamento no ambiente educacional, ao excluir sistematicamente de conteúdos relacionados à diversidade. O princípio da igualdade veda tratamento discriminatório baseado em características pessoais, incluindo orientação sexual e identidade de gênero, conforme interpretação consolidada do STF.

O direito à educação compreende não apenas o acesso à escola, mas também o direito a uma educação integral, que prepare para o exercício da cidadania e o pleno desenvolvimento da personalidade. A lei impugnada viola o princípio da "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" ao criar condições diferenciadas de participação nas atividades pedagógicas.

O princípio da igualdade (art. 5º, caput, CF/1988) veda tratamento discriminatório baseado em características pessoais, incluindo orientação sexual e identidade de gênero, conforme interpretação consolidada do Supremo Tribunal Federal.

Na ADO 26/DF, Rel. Min. Celso de Mello, o STF reconheceu por unanimidade que práticas homofóbicas e transfóbicas configuram espécies do gênero crime, representando, por isso mesmo, comportamentos reveladores de mentalidade perversamente discriminatória.

José Afonso da Silva ensina que *"o princípio da igualdade constitui signo fundamental da democracia. Não admite os privilégios e distinções que um regime simplesmente liberal consagra"* (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 44ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 229).

O STF, na ADPF 132/RJ, Rel. Min. Ayres Britto, estabeleceu que o direito à igualdade se traduz no princípio da não discriminação por motivo de orientação sexual, vedando tratamento diferenciado que não tenha justificativa constitucional válida. Esta diferenciação não se baseia em critério razoável ou proporcional, constituindo discriminação vedada pela ordem constitucional.



IV - DA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA O CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE

O Tribunal de Contas, embora não integre o Poder Judiciário, possui competência para exercer o controle incidental de constitucionalidade das leis e atos normativos no âmbito de suas atribuições fiscalizatórias. Essa prerrogativa decorre da própria natureza do controle externo, que exige a análise da conformidade dos atos administrativos com a ordem jurídica, incluindo a Constituição Federal. A doutrina e a jurisprudência têm consolidado o entendimento de que o controle de constitucionalidade, em sua modalidade incidental, é inerente à função de fiscalização exercida pelas Cortes de Contas.

Conforme ensina a doutrina, o controle de constitucionalidade incidental, também conhecido como controle concreto ou por via de defesa, ocorre quando a questão constitucional surge como premissa para a solução de um caso concreto.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas, ao analisar a legalidade e a legitimidade de um ato administrativo ou a regularidade da aplicação de recursos públicos, pode se deparar com uma lei ou ato normativo que, em tese, viole a Constituição. Nesses casos, a Corte de Contas não declara a inconstitucionalidade da norma com efeitos para todos, mas sim afasta sua aplicação ao caso concreto que está sob sua análise, com efeitos entre as partes envolvidas no processo).

O STF tem reconhecido a competência dos Tribunais de Contas para realizar o controle incidental de constitucionalidade. Em diversos julgados, a Suprema Corte tem afirmado que, no exercício de suas funções fiscalizatórias, as Cortes de Contas podem deixar de aplicar leis ou atos normativos que considerem inconstitucionais. Essa prerrogativa é fundamental para a efetividade do controle externo, pois impede que atos ilegais ou lesivos ao erário sejam convalidados sob o pretexto de estarem amparados por normas inconstitucionais.

A Súmula Vinculante n. 10 do STF, embora se refira à cláusula de reserva de plenário para a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, não impede o controle incidental, mas sim estabelece a necessidade de observância do quórum qualificado para a declaração de inconstitucionalidade com efeitos *erga omnes*.



A atuação do Tribunal de Contas na defesa da ordem jurídica justa e do ordenamento jurídico é ampliada pela possibilidade de exercer o controle incidental de constitucionalidade. Ao fiscalizar a aplicação da Lei n. 12.479/2025, o Tribunal de Contas Estadual tem o dever de analisar sua conformidade com a Constituição Federal. Caso identifique vícios de inconstitucionalidade, poderá afastar a aplicação da referida Lei aos casos concretos que estiverem sob sua apreciação, determinando as medidas corretivas necessárias para resguardar a ordem jurídica e os recursos públicos.

A Lei Estadual n. 12.479/2025 impacta diretamente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação, matéria sujeita ao controle deste Egrégio Tribunal, conforme jurisprudência consolidada.

O Ministério Público de Contas, nos termos do artigo 130 da Constituição Federal e da Lei Complementar Estadual n. 621/2012, tem legitimidade para representar perante o Tribunal de Contas sobre irregularidades que comprometam a aplicação adequada de recursos públicos e a efetivação de direitos fundamentais.

O Ministério Público de Contas, como órgão essencial ao controle externo da Administração Pública, desempenha um papel multifacetado e de suma importância na defesa da ordem jurídica, na tutela dos direitos e garantias fundamentais da sociedade e na proteção dos recursos públicos. Sua atuação, embora especializada e vinculada aos Tribunais de Contas, é um braço fundamental do sistema de freios e contrapesos, garantindo a probidade, a legalidade e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

No caso da Lei Estadual n. 12.479/2025, o MPC tem o dever de intervir para garantir que a legislação estadual esteja em conformidade com a Constituição Federal. A Lei, ao apresentar vícios de inconstitucionalidade formal e material, representa uma ameaça à ordem jurídica, pois desrespeita a hierarquia das normas e os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito.

O MPC, ao atuar contra a aplicação dessa Lei, defende o direito de crianças e adolescentes a uma educação plural e inclusiva, que os prepare para lidar com a diversidade e para combater o preconceito. A proteção dos recursos públicos, nesse caso, não se limita à fiscalização da legalidade das despesas, mas abrange a garantia de que esses recursos sejam aplicados de forma a promover a efetivação dos direitos fundamentais, e não a violá-



los. A atuação do MPC, portanto, transcende a mera fiscalização contábil, inserindo-se no contexto mais amplo da defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

No caso concreto em discussão, após a promulgação da lei objeto desta representação, o Estado deverá editar decreto regulamentador da referida norma. Entretanto, para a segregação de alunos, conforme a vontade dos genitores ou responsáveis, tanto o Estado quanto os Municípios irão se deparar com a necessidade urgente e relevante de aplicação de recursos públicos incalculáveis para o concreto e efetivo cumprimento da norma, elaborando e/ou fornecendo material didático específico para cada grupo de alunos.

A Lei Estadual n. 12.479/2025, além de seus vícios de inconstitucionalidade, gera um impacto financeiro negativo para o Estado e os Municípios. A necessidade de adaptação de materiais didáticos, a criação de novos procedimentos burocráticos para gerenciar os vetos parentais e a eventual segregação de alunos em atividades pedagógicas geram custos adicionais e desnecessários para as instituições de ensino. Esses custos, em última instância, são arcados pelos cofres públicos, comprometendo a eficiência na aplicação dos recursos destinados à educação.

O Ministério Público de Contas, em sua função de guardião do erário, tem o dever de zelar pela correta e eficiente aplicação dos recursos públicos. A Lei impugnada, ao gerar despesas desnecessárias e ineficientes, atrai a competência do MPC para atuar na defesa do interesse público e na proteção do patrimônio público.

A intervenção do MPC, nesse caso, visa a evitar o desperdício de recursos e a garantir que os investimentos em educação resultem em benefícios concretos para a sociedade, e não em prejuízos decorrentes de uma legislação inconstitucional e ineficaz. O STF, através da Súmula 347, assevera que “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”.

Verifica-se que a Administração Pública deverá cumprir a legislação, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade, considerando a sua promulgação sem maiores questionamentos pelas autoridades competentes, tampouco a inexistência de alternativa ao gestor público ou prazo para adequação.



Nesse sentido, faz-se necessária a instauração, pelo Plenário desta Corte de Contas, de incidente de controle de inconstitucionalidade no presente caso concreto, para afastar a aplicação da norma inconstitucional recém promulgada, com o fim de resguardar os princípios da Administração Pública e a conformidade da aplicação dos recursos públicos destinados à educação no âmbito das redes estadual e municipal de ensino.

Ressalte-se que a atuação preventiva deste egrégio Tribunal de Contas de modo a evitar a prática de atos concretos não torna o controle em abstrato, pois a lei objurgada encontra-se vigente e apta a produzir efeitos concretos¹, os quais podem ser evitados com base no poder geral de cautela atribuídos às cortes de contas, não devendo-se, necessariamente, aguardar que o bem jurídico (educação) e os recursos voltados a sua concretização sejam lesados.

V - DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

Diante de flagrante inconstitucionalidade formal e material da Lei Estadual n. 12.479/2025, e considerando o iminente risco de danos irreparáveis à educação pública, à liberdade de cátedra, à gestão democrática do ensino e aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, o Ministério Público de Contas requer a concessão de medida cautelar para negar a aplicação da referida Lei até o julgamento final da presente Representação.

A urgência da medida se justifica pela proximidade do prazo para regulamentação das sanções (art. 6º), o que pode gerar um cenário de insegurança jurídica e de prejuízos irreversíveis à comunidade escolar.

A suspensão da aplicação da Lei, em caráter liminar, é essencial para resguardar a ordem jurídica e evitar que a aplicação de uma norma inconstitucional cause danos ainda maiores à educação e aos direitos fundamentais, além de gerar um cenário de insegurança jurídica e de prejuízos irreversíveis, mormente porque produz, desde já, a despeito de regulamentação, efeitos nas esferas estadual e municipal impondo-se às respectivas administrações modificações no respectivos sistemas de ensino, interferindo nas políticas públicas de ensino atualmente vigentes.

¹ A regulamentação prevista é para fins de aplicação de sanção, o que não impede que o comando previsto no art. 1º seja desde logo implementado.

A solicitação de medida cautelar para determinar que o Estado e os Municípios se abstenham de praticar atos concretos com base na referida Lei e que o Estado se abstenha de regulamentá-la é fundamental para proteger os recursos públicos envolvidos, que não podem ser destinados a finalidades explicitamente inconstitucionais. A suspensão da aplicação da Lei impede que novas despesas sejam geradas e que a qualidade do ensino seja comprometida. A atuação do MPC, nesse sentido, é preventiva e corretiva, buscando evitar danos ao erário e garantir a boa gestão dos recursos públicos.

A proteção dos recursos públicos, nesse contexto, é indissociável da defesa da ordem jurídica e da tutela dos direitos e garantias fundamentais, pois a má gestão dos recursos compromete a capacidade do Estado de cumprir suas obrigações constitucionais e de garantir o acesso a serviços públicos de qualidade.

O *fumus boni iuris* se manifesta de forma cristalina na presente representação. Conforme exhaustivamente demonstrado nas seções anteriores, a Lei Estadual n. 12.479/2025 padece de vícios de inconstitucionalidade que a tornam manifestamente incompatível com a Constituição Federal. Os argumentos apresentados, embasados em doutrina e jurisprudência, demonstram a plausibilidade do direito invocado pelo Ministério Público de Contas.

Os vícios formais, decorrentes da usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inciso XXIV, CF/1988) e da violação do princípio da iniciativa privativa do Poder Executivo (art. 61, § 1º, inciso II, letra 'b', CF/1988, por simetria), são suficientes para macular a Lei.

A jurisprudência do STF é pacífica quanto à necessidade de observância das regras de competência legislativa e de iniciativa para a validade das leis. Os vícios materiais, por sua vez, são ainda mais graves, pois atingem diretamente os direitos e garantias fundamentais.

A Lei viola a liberdade de ensinar e aprender, a liberdade de cátedra, o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (art. 206, incisos II e III, CF/1988), a gestão democrática do ensino (art. 206, inciso VI, CF/1988), a livre manifestação do pensamento e a livre expressão (art. 5º, IV e IX, CF/1988), o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CF/1988), o princípio da não discriminação (art. 3º, inciso IV, CF/1988), e o direito ao desenvolvimento pleno da criança e do adolescente (art. 227, CF/1988).



A robustez dos argumentos apresentados, a clareza dos dispositivos constitucionais violados e a consonância com a jurisprudência dos tribunais superiores demonstram a alta probabilidade de que a Lei n. 12.479/2025 irá causar prejuízos incalculáveis ao erário.

O *periculum in mora* se configura pela iminência de danos irreparáveis ou de difícil reparação caso a aplicação da Lei Estadual n. 12.479/2025 não seja suspensa imediatamente. Os prejuízos decorrentes da aplicação da Lei são de diversas ordens:

- a) Prejuízo à Qualidade da Educação e ao Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes:** a aplicação da Lei comprometerá a qualidade da educação, ao restringir a abordagem de temas essenciais para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. A vedação de atividades pedagógicas de gênero pode levar à desinformação, ao preconceito, à discriminação e à vulnerabilidade de alunos, impedindo-os de desenvolverem plenamente sua identidade e de se prepararem para uma sociedade plural e diversa. Os danos à formação educacional e psicossocial de crianças e adolescentes são, por sua natureza, de difícil ou impossível reparação;
- b) Geração de Despesas Públicas Desnecessárias e Ineficientes:** a Lei impõe às instituições de ensino a criação de novos procedimentos burocráticos para gerenciar os vetos parentais, a adaptação de materiais didáticos e a eventual segregação de alunos. Essas exigências geram custos administrativos e operacionais significativos para o Estado e os Municípios, que serão arcados com recursos públicos. A continuidade da aplicação da Lei resultará em desperdício de recursos, comprometendo a eficiência na gestão pública e desviando verbas que poderiam ser aplicadas em outras áreas essenciais da educação. O art. 6º da Lei, ao determinar a regulamentação de sanções pelo Poder Executivo, agrava ainda mais o *periculum in mora*, pois a regulamentação e a aplicação de sanções baseadas em uma lei inconstitucional gerarão ainda mais custos e insegurança jurídica;
- c) Insegurança Jurídica e Desorganização do Sistema Educacional:** a aplicação de uma lei manifestamente inconstitucional gera insegurança jurídica para as instituições de ensino, para os profissionais da educação, para os pais e para os próprios alunos. A incerteza sobre a validade da norma e a possibilidade de sua futura declaração de inconstitucionalidade criam um ambiente de instabilidade e desorganização no sistema educacional, prejudicando o planejamento pedagógico e a execução das atividades escolares;



d) Violação Contínua de Direitos Fundamentais: a cada dia que a Lei n. 12.479/2025 permanece em vigor, novos atos e decisões baseados em suas disposições inconstitucionais podem ser praticados, resultando em violações contínuas de direitos fundamentais. A demora na suspensão da Lei significa a perpetuação da censura, da discriminação e da restrição à liberdade de ensino e aprendizagem, com consequências negativas para toda a comunidade escolar;

Diante da presença inequívoca do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, a concessão da medida cautelar é medida de justiça e de prudência, essencial para resguardar a ordem jurídica, os direitos fundamentais e os recursos públicos destinados à educação, evitando que os danos se agravem e se tornem irreversíveis.

VI - DOS PEDIDOS

Diante dos fatos e fundamentos expostos, o **Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo** requer:

1 - O conhecimento, recebimento e processamento desta Representação, na forma do artigo 99, *caput* e § 1º, inciso VI, da LC n. 621/12 c/c artigos 181 e 182, inciso VI, e 264, inciso V, do RITCEES;

2 - A concessão de medida cautelar, nos termos art. 124 da LC n. 621/2012 e dos arts. 376 e 377, inciso III, do RITCEES, para negar aplicação à normas da Lei Estadual n. 12.479, de 17 de julho de 2025, determinando-se, sob pena de multa pecuniária diária, que até o julgamento final desta Representação: **i)** os Poderes Executivos Estadual e Municipais se abstenham de praticar quaisquer atos de gestão com base nas suas normas visando a sua execução nas redes pública estadual e municipal de ensino; **ii)** que o Poder Executivo Estadual se abstenha de, ao regulamentar a Lei Estadual n. 12.479, de 17 de julho de 2025, nos termos do art. 6º, incluir normas voltadas às redes pública estadual e municipal de ensino;

3 - A notificação do Governador do Estado e do Presidente da Assembleia Legislativa para que, no prazo legal, apresentem as informações que julgarem pertinentes;

4 - A instauração de incidente de controle de inconstitucionalidade, nos termos dos arts. 332 e seguintes do RITCEES;



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

Procuradoria-Geral de Contas

5 - No mérito, que seja julgada **PROCEDENTE** esta Representação, para que o Tribunal de Contas, no exercício do controle incidental de constitucionalidade, negue a aplicabilidade às normas da Lei Estadual n. 12.479, de 17 de julho de 2025, e determine aos Poderes Executivos Estadual e Municipais que adotem providências para o exato cumprimento da lei, notadamente ao disposto no art. 206, incisos II, III e VI, da Constituição da República, ao art. 3º do Estatuto da Criança e Adolescente (Lei n. 8.069/1990) e art. 2º da Lei n. 13.005/2012.

Vitória, 28 de julho de 2025.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR-GERAL DE CONTAS



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

Procuradoria-Geral de Contas

ANEXOS

I – Lei Estadual n. 12.479/2025

II – Parecer técnico da Assembleia Legislativa

III – Parecer Jurídico da Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa

IV – Petição inicial da ADI 7.847, ajuizada no Supremo Tribunal Federal

V – Notícia veiculada na imprensa: Secretaria de Estado da Educação irá cumprir a Lei 12.479/2005