



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

**PROCESSO N.º 5123376-88.2024.8.21.7000/RS- TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROPONENTE: CENTRO DOS PROFESSORES DO ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL - SINDICATO DOS
TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO - CPERS/SINDICATO
REQUERIDO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL E GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO
**RELATOR: DESEMBARGADOR LUIZ FELIPE BRASIL
SANTOS**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Alínea “a” do inciso III do artigo 44 e inciso V do artigo 46, ambos da Lei Estadual nº 16.088, de 10 de janeiro de 2024, que ‘dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino nas Escolas Públicas Estaduais e dá outras providências’. Dispositivos que estabelecem vedação a que membros eleitos em entidades sindicais e/ou associativas exerçam a função de diretor em Escolas Públicas Estaduais. Alegada ofensa aos artigos 1º e 27, §1º, da Constituição Estadual, combinados os artigos 8º, inciso I, e 37, inciso VI, ambos da Constituição Federal. Inocorrência. Restrição que se afigura proporcional e visa,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

legitimamente, à promoção do interesse público primário.
PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **CENTRO DOS PROFESSORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO - CPERS/SINDICATO**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da **alínea “a” do inciso III do artigo 44**, bem como do **inciso V do artigo 46**, ambos da **Lei Estadual nº 16.088, de 10 de janeiro de 2024**, que *dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino nas Escolas Públicas Estaduais e dá outras providências*, por afronta aos artigos 1º e 27, §1º, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 8º, inciso I, e 37, inciso VI, ambos da Constituição Federal.

A entidade proponente, preliminarmente, defende a sua legitimidade ativa para a propositura do feito, o cabimento da presente ação direta de inconstitucionalidade e a competência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul para processá-la. No mérito, argumenta, em síntese, que os dispositivos impugnados, ao obstaculizarem que membros eleitos em entidades sindicais e associativas exerçam a função de diretor em Escolas Públicas Estaduais, *impõem restrições excessivas à liberdade sindical, ensejando verdadeira interferência do Estado na composição e funcionamento das entidades sindicais*, afrontando, assim, o ordenamento constitucional. Menciona que *se afigura inconstitucional a vedação contida no inciso V do artigo 46 da*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

norma vergastada, por se tratar de ato de discriminação sindical, postulando a concessão de liminar, para suspender a eficácia da alínea “a”, do inciso III, do art. 44, bem como a suspensão da eficácia do inciso V, do art. 46, ambos da Lei nº 16.088/2024. Ao final, requer seja julgado procedente o pedido, retirando-se, em caráter definitivo, aludidos dispositivos do ordenamento jurídico (petição e documentos que a instruem no Evento 1).

O pedido liminar foi deferido, determinando-se a notificação do Governador do Estado do Rio Grande do Sul e do Presidente da Assembleia Legislativa para que, querendo, prestassem informações que entendessem pertinentes (Evento 5).

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul manifestou-se nos autos, rechaçando a alegação vertida na inicial no sentido de que os dispositivos questionados ensejariam ofensa aos princípios da liberdade e da autonomia sindical. Ressaltou, na ocasião, que *a norma estadual em comento tão somente obsta a participação no processo de designação e o exercício de tal função diretiva nas escolas em relação a membros eleitos do sindicato ou associação, aplicando-se, portanto, estritamente àqueles que exercem a função diretiva, representativa e/ou executiva na organização. Gizou que as aludidas disposições da Lei Complementar Estadual nº 16.088/2024 não restringem, em nenhuma circunstância, a simples filiação em sindicatos ou associações pelos Diretores das escolas ou pelos candidatos a tal cargo. Mencionou que a Lei Estadual em comento estabelece outras*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

situações de impedimentos para o exercício da função de Diretor e para a participação de designação, no intuito de obstar que interesses classistas ou políticos do ocupante de cargo de Diretor prevaleçam sobre o interesse público relacionado às atividades de gestão das escolas públicas estaduais. Observou, ainda, que a própria relevância do cargo de Diretor de escola, assim como a conseqüente necessidade de maior dedicação ao exercício de tal encargo, por si só, seria causa apta a justificar a inviabilidade de cumulação de outras funções, e referiu que o Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado no sentido de que a garantia de autonomia sindical não é irrestrita em face da Administração Pública e, como conseqüência lógica, a fixação de limites em lei não caracteriza vulneração a tal princípio. Destacou a necessidade de observância ao princípio da impessoalidade, previsto expressamente no 'caput' do artigo 37 da Constituição Federal, reforçando o argumento de que o intuito da lei estadual em exame seria apenas preservar a imparcialidade e a independência do cargo de Direção de escolas públicas estaduais, assegurando o exercício de tal função em consonância com o interesse público. Indicou precedente do Supremo Tribunal Federal que entende corroborar a argumentação desenvolvida, no qual decidiu-se pela inexistência de inconstitucionalidade em norma que prevê a vedação da indicação de pessoa que exerça cargo em organização sindical para a Diretoria colegiada de Agências Reguladoras, asseverando que, nos termos da Lei Federal nº 9.394/96, compete aos Estados



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

definir as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica. Concluiu afirmando que *a partir do exame da nova Lei da Gestão Democrática do Ensino e não da análise isolada dos dispositivos impugnados, constata-se que não se está a restringir a liberdade sindical dos membros do magistério ou dos servidores de escola que queiram exercer a importante função de gestor de unidade escolar, mas, sim, percebe-se a preocupação do legislador em assegurar a imparcialidade e a impessoalidade do servidor que irá gerir não apenas a parte pedagógica e administrativa da escola, mas que irá figurar igualmente com o ordenador de despesas e o responsável por administrar os recursos financeiros descentralizados*. Requereu a improcedência da ação (Evento 20).

No mesmo sentido, manifestou-se o Procurador-Geral do Estado, que sustentou que *a liberdade sindical não se encontra de qualquer forma limitada ou impossibilitada pela norma sob análise, restando claro que o desígnio do aludido diploma legal consiste meramente em garantir a impessoalidade da atuação do cargo de Direção em escola pública estadual bem como o indesejado acúmulo dos cargos em questão*. Invocou o mesmo precedente do STF quanto à vedação aos Diretores de Agências Reguladoras, postulando a improcedência da ação para manutenção da norma local impugnada (Evento 21).

A Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, notificada, não se manifestou (Evento 22).

Vieram os autos com vista.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

É o relatório, em síntese.

2. Os dispositivos impugnados estão a seguir grifados:

LEI Nº 16.088, DE 10 DE JANEIRO DE 2024.

Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino nas Escolas Públicas Estaduais e dá outras providências.

Art. 44. A destituição do Diretor indicado, submetido a processo eletivo, somente poderá ocorrer motivadamente:

(...)

III - quando, após a designação para a função, incorrer nas seguintes circunstâncias:

a) ser eleito membro de entidades sindicais ou associativas;

(...)

Art. 46. Poderá participar do processo para designação na função de Diretor e de Vice-Diretor Escolar, no âmbito das escolas públicas estaduais, o candidato que satisfaça os seguintes requisitos:

(...)

V - não ser membro eleito de entidades sindicais ou associativas;

O argumento central do proponente é o de que tais dispositivos, ao proibirem que membros eleitos em entidades sindicais e/ou associativas exerçam a função de diretor em Escolas Públicas Estaduais, estariam impondo *restrições excessivas à liberdade sindical*, ensejando *verdadeira interferência do Estado na composição e funcionamento das entidades sindicais*, em afronta aos artigos 1º e 27, §1º, da Constituição Estadual, bem como os artigos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

8º, inciso I, e 37, inciso VI, ambos da Constituição Federal, *in verbis*:

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul

Art. 1.º *O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.*

Art. 27. É assegurado:

§ 1.º *Ao Estado e às entidades de sua administração indireta é vedado qualquer ato de discriminação sindical em relação a seus servidores e empregados, bem como influência nas respectivas organizações.*

Constituição Federal

Art. 8º *É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:*

(...)

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

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 e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

(...)

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

2.1. Inicialmente, é pertinente observar que o presente feito tem por finalidade o controle concentrado de constitucionalidade de ato normativo. Portanto, é com este foco que a questão de fundo deve ser enfrentada.

Para tanto, doutrina e jurisprudência reconhecem um catálogo de princípios desenvolvidos especificamente para a interpretação de normas à luz do ordenamento constitucional, sendo que, nesse conjunto, dois ganham especial importância para a solução do debate proposto: o princípio da unidade da constituição e o princípio da concordância prática.

Segundo o princípio da unidade da Constituição, o *intérprete deve sempre considerar as normas constitucionais, não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios*¹.

Já o princípio da concordância prática possui seus contornos assim delineados por Paulo Gustavo Gonet Branco², cuja lição segue transcrita:

O princípio da concordância prática tem apelo, nos casos de conflito entre normas constitucionais, quando os seus programas normativos se entrecrocaram. O critério recomenda que o alcance das normas seja comprimido até que se encontre o ponto de ajuste de cada qual segundo a importância que elas possuem no caso concreto. Se é esperado do intérprete que extraia o máximo efeito de uma norma constitucional, esse exercício pode vir a provocar choque com idêntica pretensão de outras normas

¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 1992, p. 233.

² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 97-98



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

constitucionais. Devem, então, ser conciliadas as pretensões de efetividade dessas normas, mediante o estabelecimento de limites ajustados aos casos concretos em que são chamadas a incidir. Os problemas de concordância prática surgem, sobretudo, em casos de colisão de princípios, especialmente de direitos fundamentais, em que o intérprete se vê desafiado a encontrar um desfecho de harmonização máxima entre os direitos em atrito, buscando sempre que a medida de sacrifício de um deles, para uma solução justa e proporcional do caso concreto, não exceda o estritamente necessário. Como se vê, a exigência da conciliação prática é decorrência do postulado de coerência e racionalidade do sistema constitucional, ínsito ao princípio da unidade da Constituição.

Esses vetores hermenêuticos são importantes no caso, uma vez que o ordenamento constitucional assegura, de fato, a liberdade sindical. Ao proteger igualmente a *dignidade da pessoa humana* (artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal), o mesmo ordenamento atua como instrumento de especial relevância na garantia da autodeterminação dos indivíduos, viabilizando os mais diversos projetos de vida. Por fim, ao assegurar educação qualificada à sociedade brasileira (artigo 6º, *caput*, da Constituição Federal), o ordenamento também institui direito social basilar, que terá relevante reflexo nas gerações futuras - cabendo aqui lembrar, porque pertinente à questão proposta na presente ação, que as políticas públicas voltadas à educação devem ter como objetivo *promover o bem de todos* (artigo 3º, inciso IV, da Constituição Federal), o que pressupõe sejam aplicadas de maneira impessoal e eficiente (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal).

O feito em questão envolve então a existência de tensão entre valores igualmente protegidos pelas normas



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

constitucionais, a saber: liberdade sindical, educação e consecução do interesse público primário, com vistas à promoção da dignidade humana.

Nesse contexto, indaga-se se a otimização levada a efeito pelo legislador estadual atuou de forma legítima, à luz do princípio da proporcionalidade.

Segundo Carlos Bernal Pulido³, desde as origens do direito constitucional alemão, o princípio da proporcionalidade se compõe de três regras que toda a intervenção estatal nos direitos humanos deve observar, para que possa ser reconhecida como intervenção constitucionalmente legítima. Estas regras são os princípios da idoneidade, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito:

- *Idoneidad*: según este subprincipio, toda intervención en los derechos fundamentales debe ser idónea para contribuir a alcanzar un fin constitucionalmente legítimo.

- *Necesidad*: según este subprincipio, toda intervención en los derechos fundamentales debe realizarse con la medida más favorable para el derecho intervenido de entre todas las medidas que revistan la misma idoneidad para alcanzar el objetivo perseguido.

- *Proporcionalidad en sentido estricto*: según este subprincipio, La importancia del objetivo que persigue la intervención en el derecho fundamental debe estar en una relación adecuada con el significado del derecho intervenido. En otras palabras, las ventajas que se obtengan mediante la intervención en el derecho fundamental deben compensar los sacrificios que ello implica para su titular y para La sociedad en general.⁴

³ PULIDO, Carlos Bernal. *El Derecho de Los Derechos*. Universidad Externado de Colombia: Colombia, Cap. IV, 2012, p. 66-67.

⁴ Idoneidade: segundo este subprincípio, toda a intervenção nos direitos fundamentais deve ser idônea à contribuição do alcance de um fim constitucionalmente legítimo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

Na espécie, de acordo com as informações prestadas pelo Governador do Estado, a vedação imposta aos membros eleitos em entidades sindicais e/ou associativas (que lhes restringe o exercício concomitante da função de diretor em Escolas Públicas Estaduais⁵ especificamente durante o tempo em que estivessem na condição de membros eleitos em sindicatos ou associações) objetivaria: a) *obstar que interesses classistas ou políticos do ocupante de cargo de Diretor prevaleçam sobre o interesse público relacionado às atividades de gestão das escolas públicas estaduais,* e b) *observar a necessidade de maior dedicação ao exercício de tal*

Necessidade: segundo este subprincípio, toda a intervenção nos direitos fundamentais deve se realizar com a medida mais favorável ao direito que sofre a intervenção entre todas as medidas que tenham a mesma adequação para atingir o objetivo pretendido.

Proporcionalidade em sentido estrito: segundo este subprincípio, a importância do objetivo perseguido pela intervenção no direito fundamental deve conter uma relação adequada com o significado do direito que sofre a intervenção. Em outras palavras, as vantagens obtidas por meio da intervenção no direito fundamental devem compensar os sacrifícios que isso implica para o seu titular e para a sociedade em geral (tradução nossa).

⁵ Vale observar que a vedação não se aplica apenas a membros de sindicatos, mas a diversas outras situações, consoante incisos VI a XI do artigo 46 da Lei Estadual 16.088/2024, *in verbis*:
Art. 46. Poderá participar do processo para designação na função de Diretor e de Vice-Diretor Escolar, no âmbito das escolas públicas estaduais, o candidato que satisfaça os seguintes requisitos:

I - ser ocupante de cargo efetivo do quadro do Magistério Público Estadual e ter, no mínimo, 3 (três) anos de efetivo exercício na rede pública estadual de ensino;

II - ser ocupante de cargo efetivo do Quadro de Servidores de Escola e ter, no mínimo, 3 (três) anos de efetivo exercício na rede pública estadual de ensino;

III - possuir curso superior ou pós-graduação na área da educação;

IV - cumprir as 5 (cinco) etapas de seleção, conforme disposto no art. 48 desta Lei;

V - não ser membro eleito de entidades sindicais ou associativas;

VI - não ser ocupante de outro cargo de chefia em qualquer esfera governamental;

VII - não ocupar cargo eletivo regido pela Justiça Eleitoral, em qualquer nível;

VIII - estar quite com as obrigações eleitorais;

IX - não ter sido condenado em processo administrativo sancionador em órgão integrante da Administração Pública Direta ou Indireta, nos 5 (cinco) anos anteriores à data do registro da candidatura;

X - não ter sido destituído de função diretiva em razão de sindicância ou procedimento simplificado nos 5 (cinco) anos anteriores à data do registro da candidatura;

XI - não ter condenação em processo criminal ou de improbidade administrativa, cuja sentença tenha transitado em julgado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@mp.rs.gov.br

encargo, o que, a seu sentir, enseja a inviabilidade de cumulação de outras funções.

Na lição de José Augusto Rodrigues Pinto⁶, sindicatos se consubstanciam em *uma associação constituída, em caráter permanente, por pessoas físicas ou jurídicas para estudo e defesa de seus interesses afins e prestação assistencial a todo o grupo, além de outras atividades complementares que o favoreçam.*

Note-se que a própria parte autora, em sua inicial, esclarece expressamente que o CPERS/SINDICADO atua como “*promotor da defesa dos interesses de sua categoria, sempre objetivando a valorização e defesa da carreira dos professores estaduais e servidores públicos da área da educação, o que inclui vantagens, prerrogativas, garantias e direitos previstos em lei, bem como a imagem da carreira perante a sociedade*”, confirmando que atividade tem por escopo a defesa dos interesses do grupo profissional. A função, por certo, é de extrema relevância e requer dedicação intensa.

Por outro lado, o extenso rol de responsabilidades dos diretores escolares, elencado no artigo 38 da Lei Estadual em apreço⁷, diante da relevância da função para a unidade educacional

⁶ PINTO, José Augusto Rodrigues. *Direito Sindical e coletivo do trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr. 2002, p. 119.

⁷ Art. 38. São atribuições do Diretor:

I - representar a unidade escolar, responsabilizando-se pela sua organização e funcionamento;
II - coordenar, em conjunto com o Conselho Escolar, a elaboração, a execução e a avaliação dos instrumentos de planejamento administrativo-financeiro-pedagógico, por meio do Projeto Político-Pedagógico e do Plano Anual de Ações e Metas, observadas as políticas públicas da Secretaria da Educação;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

na qual é exercida a gestão, também demanda dedicação exclusiva, que se afigura incompatível com as também amplas e relevantes

-
- III - apresentar e submeter à aprovação da Secretaria da Educação, por intermédio das Coordenadorias Regionais de Educação, o Plano Anual de Ações e Metas, fundamentado no Projeto Político-Pedagógico da unidade escolar;
- IV - coordenar a implementação do Projeto Político-Pedagógico e do Plano Anual de Ações e Metas, conforme orientações da Secretaria da Educação, assegurando sua unidade e o cumprimento do currículo e do calendário escolar;
- V - organizar o quadro de recursos humanos da unidade escolar com as devidas especificações, indicando à Secretaria da Educação, conforme o caso, as carências de recursos humanos e os disponíveis para fins de nova lotação;
- VI - manter atualizado, junto ao sistema informatizado utilizado pela Secretaria da Educação, o cadastro dos servidores e membros do Magistério lotados na respectiva unidade escolar, informando a distribuição da carga horária, turmas de regência, horas-atividade, e outros dados relevantes, na forma de regulamento;
- VII - assegurar a realização das devidas anotações de ocorrências na vida funcional de todos os servidores e membros do Magistério, como efetividade, afastamentos, entre outros eventos;
- VIII - manter atualizado o cadastro junto ao sistema informatizado utilizado pela Secretaria da Educação dos estudantes matriculados na respectiva unidade escolar;
- IX - divulgar anualmente à comunidade escolar a movimentação financeira da unidade escolar em que não haja Conselho Escolar constituído como unidade executora;
- X - coordenar o processo de avaliação das ações pedagógicas e técnico-administrativo-financeiras desenvolvidas na unidade escolar;
- XI - apresentar anualmente à Secretaria da Educação e à comunidade escolar a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Gestão Escolar e do Plano Anual de Ações e Metas e a avaliação interna da unidade escolar, assim como propostas que visem à melhoria da qualidade do ensino e ao alcance das metas fixadas para o próximo ano;
- XII - garantir a gestão econômica dos recursos materiais sob sua responsabilidade;
- XIII - gerir e zelar pela preservação do patrimônio, em consonância com o disposto na Lei nº 15.764, de 15 de dezembro de 2021;
- XIV - dar conhecimento à comunidade escolar das diretrizes e normas emanadas dos órgãos do Sistema de Ensino;
- XV - presidir o Conselho Escolar;
- XVI - coordenar, na função de Presidente do Conselho Escolar, os procedimentos referentes ao recebimento, execução, prestação de contas e aplicação dos recursos financeiros transferidos às escolas por órgãos federais, estaduais ou municipais, bem como os recursos oriundos de doações e outras formas de arrecadação, visando à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;
- XVII - coordenar, na função de Presidente do Conselho Escolar, os procedimentos referentes ao recebimento, execução, prestação de contas e aplicação de qualquer recurso próprio gerado no âmbito da própria instituição de ensino;
- XVIII - coordenar os procedimentos referentes ao recebimento, execução, prestação de contas e aplicação dos recursos orçamentários e outros recursos financeiros recebidos nas unidades escolares em que não haja Conselho Escolar constituído como unidade executora;
- XIX - fiscalizar a utilização dos recursos gerados ou oriundos de órgãos vinculados à unidade escolar, bem como a sua prestação de contas;
- XX - dispensar tratamento isonômico ao quadro de recursos humanos da unidade escolar à qual está vinculado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

atribuições dos dirigentes sindicais, tal qual defendido nas informações prestadas pelo Governador do Estado.

Especificamente no art. 38 da Lei em apreço, os incisos X e XI preveem, como atribuições dos Diretores, as atividades de *coordenar o processo de avaliação das ações pedagógicas e técnico-administrativofinanceiras desenvolvidas na unidade escolar*; assim como preveem a atividade de *apresentar anualmente à Secretaria da Educação e à comunidade escolar a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Gestão Escolar e do Plano Anual de Ações e Metas e a avaliação interna da unidade escolar*, assim como *propostas que visem à melhoria da qualidade do ensino e ao alcance das metas fixadas para o próximo ano.* (grifos nosso)

É possível supor, portanto, que o exercício de função que envolve a avaliação das unidades escolares (logo, a avaliação de desempenhos) venha a se contrapor, em algum momento, à proteção da defesa dos interesses da categoria dos professores.

Por tal motivo, ao restringir a cumulação do cargo de direção com cargo eletivo de entidade sindical ou associativa, entende-se que a lei observou o subprincípio da idoneidade, mostrando-se apta ao fim anunciado.

No exame da necessidade (no sentido de aferir se a medida é a mais favorável ao direito, entre as disponíveis para o fim pretendido), os dispositivos também se mostram pertinentes. Com efeito, dados os fins anunciados pelo legislador (prevalência do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

interesse público primário e reserva de tempo adequado para o desempenho da função de diretor escolar), poder-se-á constatar a incompatibilidade de acúmulo das funções de diretor escolar e, ao mesmo tempo, a condição de membro eleito de entidade sindical ou associativa.

Do ponto de vista da proporcionalidade em sentido estrito, os objetivos da proibição se sobrepõem a eventuais prejuízos a situações subjetivas de agentes afetados pela restrição, a qual, ressalte-se, é temporária, durante apenas durante o mandato exercido na entidade classista.

Ao menos a partir do texto da norma abstratamente considerado, não é possível verificar violação ao princípio da proporcionalidade, devendo-se, como corolário, respeitar o espaço de conformação deferido ao legislador ordinário.

Por sua vez, o princípio da razoabilidade encontra-se disposto no artigo 19 da Constituição Estadual, *in verbis*:

*Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7, de 28/06/95)
[...] – grifou-se.*

Sob este diapasão, o conceito de razoabilidade, embora conforte mais de uma perspectiva, para os fins ora



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

pretendidos, deve guardar pertinência com a ideia de moderação e de proporção entre meios e fins. Esse vértice interpretativo é sintetizado por Fábio Corrêa Souza de Oliveira⁸:

O razoável é conforme a razão, racionável. Apresenta moderação, lógica, aceitação, sensatez. A razão enseja conhecer e julgar. Expõe o bom senso, a justiça, o equilíbrio. Promove a explicação, isto é, a conexão entre um efeito e uma causa. É contraposto ao capricho, à arbitrariedade. Tem a ver com a prudência, com as virtudes morais, com o senso comum, com valores superiores propugnado em data comunidade.

Na mesma linha, é a doutrina de Gilmar Mendes⁹, que aborda o princípio da razoabilidade como *uma pauta de natureza axiológica que emana diretamente das ideias de justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins.*

Bruno Miragem e Aloísio Zimmer Júnior¹⁰, ao abordarem o princípio da razoabilidade na perspectiva da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (onde o referido princípio tem assento expresso, precisamente no artigo 19, *caput*), seguem a mesma perspectiva ao aduzirem que *para o princípio (ou postulado) da razoabilidade, o limite do razoável é o que pode ser considerado aceitável, ou coerente, ou racional- esse é o seu sentido mínimo.*

⁸ OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. **Por uma teoria dos princípios: o princípio constitucional da razoabilidade.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

⁹ MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional.** 3ª Edição. Saraiva: São Paulo, 2008, p. 121.

¹⁰ MIRAGEM, Bruno. ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. **Comentários à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul,** Forense: São Paulo, 2011, p. 95.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Por essa perspectiva, também não se constata afronta do texto normativo ao ordenamento constitucional, aplicando-se todas as considerações antes apresentadas quando do exame da proporcionalidade.

2.2. Importante lembrar que, fora do âmbito da educação, se encontram outros exemplos de atos normativos que tiveram sua constitucionalidade afirmada pelo Supremo Tribunal Federal, apesar de estabelecerem vedações à nomeação de determinados agentes para o exercício de certas funções públicas.

Exemplo disso encontra-se no artigo 17, §2º, da Lei Federal nº 13.303/2016, que prevê uma série de proibições para indicações ao Conselho de Administração e à diretoria de empresas estatais, abrangendo, inclusive, pessoas que exerçam cargo em organização sindical. Colaciona-se:

*Art. 17. Os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos, alternativamente, um dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I e, cumulativamente, os requisitos dos incisos II e III:
(...)*

§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:

I - de representante do órgão regulador ao qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista está sujeita, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem vínculo permanente com o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo; ([Vide ADI 7331](#))

II - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral; ([Vide ADI 7331](#))

III - de pessoa que exerça cargo em organização sindical;

IV - de pessoa que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade em período inferior a 3 (três) anos antes da data de nomeação;

V - de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade.

Os incisos I e II do supracitado artigo de lei foram objeto de recente questionamento perante o STF, que os declarou constitucionais em maio do corrente ano¹¹. O acórdão ainda não conta com ementa publicada, mas teve seus fundamentos explicitados no Informativo nº 1136-STF¹², cujo teor segue abaixo transcrito:

¹¹ Note-se que o inciso III, que traz vedação relacionada a *pessoa que exerça cargo em organização sindical* sequer foi objeto de impugnação, permanecendo integralmente em vigor.

¹² Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%207331%22&base=informativos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Informativo 1136

ADI 7331/DF

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI

Redator(a) do acórdão: Min. ANDRÉ MENDONÇA

Julgamento: 09/05/2024 (Presencial)

Ramo do Direito: Administrativo

Matéria: Organização político-administrativa; empresas estatais; cargos e direção; nomeações; princípios da Administração Pública; governança corporativa

Empresas estatais: restrições às indicações políticas para o Conselho de Administração e para diretoria

Tese fixada

“1. São constitucionais as normas dos incisos I e II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016, que impõem vedações à indicação de membros para o Conselho de Administração e para a diretoria de empresas estatais (CF, art. 173, § 1º).”

Resumo

São constitucionais os dispositivos da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) que proíbem a indicação, para cargos no Conselho de Administração e para a diretoria das empresas estatais, de (i) representante do órgão regulador ao qual a empresa está vinculada; (ii) Ministros de Estado, Secretários estaduais e municipais e titulares de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na Administração Pública; (iii) dirigente estatutário de partido político e titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação; e (iv) pessoa que, nos últimos 36 meses, participou de estrutura decisória de partido político ou da organização, estruturação e realização de campanha eleitoral. Contudo, em observância aos princípios da boa-fé e da continuidade do serviço público, devem ser mantidas as indicações realizadas antes ou durante a vigência da liminar deferida em 16.03.2023, a qual suspendeu as referidas restrições.

As empresas estatais (CF/1988, art. 173, § 1º) devem exercer as suas atividades com eficiência e impessoalidade, SENDO-LHES VEDADO QUALQUER TIPO DE FAVORECIMENTO OU PREJUÍZO A INTERESSES DE GRUPOS ESPECÍFICOS. A Lei das Estatais foi editada em



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

atenção às regras de governança corporativa, como instrumento de concretização de finalidades privilegiadas pelo texto constitucional, tais como a moralidade, a impessoalidade, a eficiência e a transparência das atividades das empresas estatais a ela submetidas.

*Nesse contexto, **a própria lei pode prever impedimentos ao acesso de cargos de direção nessas empresas, a fim de possibilitar maior autonomia aos seus ocupantes, BEM COMO DE PREVENIR EVENTUAIS CONFLITOS DE INTERESSES e garantir a moralidade da Administração Pública.** Assim, ausentes obstáculos ao direito de participação política e ao acesso a cargos públicos, não há que se falar, na espécie, em vício de inconstitucionalidade pela alegada ofensa ao princípio da isonomia, à liberdade de convicção política ou ao princípio da proporcionalidade.*

***Ao contrário, as mencionadas vedações revelam-se proporcionais, razoáveis e legítimas, na medida em que não estabelecem relações de desigualdade baseadas em critérios arbitrários.** A distinção feita entre o servidor de cargo efetivo e aquele ocupante exclusivamente de cargo em comissão (Lei nº 13.303/2016, art. 17, § 2º, I) justifica-se em virtude da estabilidade inerente ao vínculo de um e da precariedade/provisoriedade que caracteriza a condição do outro, motivo constitucionalmente justificável para o tratamento desigual.*

*Além de **inseridas dentro do legítimo espaço de conformação do legislador** ordinário, as restrições ora impugnadas observam parâmetros e recomendações de outras instituições nacionais e internacionais de referência em governança corporativa, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e visam robustecer a proteção aos direitos fundamentais conformadores da atuação estatal em qualquer das suas funções ou Poderes, notadamente os princípios da Administração Pública (1).*

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou improcedente a ação para assentar a constitucionalidade dos incisos I e II do § 2º do art. 17 da Lei nº 13.303/2016 (2). Por unanimidade, o Tribunal manteve as nomeações ocorridas durante a vigência da medida liminar



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

deferida em 16.03.2023 ou anteriormente a essa decisão e fixou a tese anteriormente citada.

(1) Precedente citado: ADI 6.033.

(2) Lei nº 13.303/2016: “Art. 17. Os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos, alternativamente, um dos requisitos das alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’ do inciso I e, cumulativamente, os requisitos dos incisos II e III: (...) § 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria: I - de representante do órgão regulador ao qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista está sujeita, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo; II - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral; (...)”

Legislação:

CF/1988: art. 173, § 1º

Lei nº 13.303/2016: art. 17, § 2º, I

Precedentes:

ADI 6.033

(grifos acrescidos)

O raciocínio desenvolvido no julgado supra se aplica ao caso dos autos, como forma de proteger e promover o interesse da coletividade, no caso, a gestão eficiente e impessoal das unidades educacionais. Como se observa, a Corte compreende que medidas restritivas que objetivam evitar conflitos de interesse em prol do interesse público e da eficiência administrativa não violam as



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

normas constitucionais – o que é o caso dos dispositivos impugnados na presente ação.

Logo, as premissas sobre as quais se assenta o presente parecer encontram suporte na jurisprudência do Pretório Excelso, inexistindo inconstitucionalidade a ser sanada.

Por fim, cabe apreciar o argumento de que os dispositivos atacados configurariam ato de discriminação sindical, como invocado na petição inicial (III.1).

Ao contrário do que afirma a parte autora, entende o Ministério Público que os dispositivos de lei objeto da presente ação não se classificam como discriminatórios.

Em relação ao conceito de discriminação, Roger Raupp Rios¹³ esclarece:

*o conceito de discriminação aponta para a reprovação jurídica das violações do princípio isonômico, atentando para os prejuízos experimentados pelos destinatários de tratamentos desiguais. A discriminação aqui é visualizada através de uma perspectiva mais substantiva que formal: importa enfrentar a desigualdade nociva, pois, como será discutido posteriormente, **nem sempre a adoção de tratamentos distintos revela-se maléfica, sendo mesmo tantas vezes exigida.** (grifo nosso)*

¹³ RIOS, Roger Raupp. Direito da Antidiscriminação. p.19
SUBJUR N.º 608/2024



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

O autor esclarece que, no direito constitucional contemporâneo, existem critérios ilegítimos de discriminação, ou seja, critérios que estabelecem a proibição da diferenciação. Nessa linha, tanto a *equal protection doctrine*, elaborada pela Suprema Corte (Americana), assim como a *enumeração exemplificativa contida no artigo 3º, inciso IV, da Constituição de 1988* (Brasileira), *demandam a definição dos critérios proibidos de diferenciação.*¹⁴

Dessa forma, o *direito brasileiro teria uma lista exemplificativa de “classificações suspeitas”*, que delimitaria os critérios proibidos de diferenciação - os quais, juntamente com o rol dos direitos fundamentais, formariam a base fundamental da proteção antidiscriminação referente a situações pessoais e escolhas e condutas individuais.

Segundo o autor, em relação aos critérios proibidos, *a enumeração constitucional explícita, no caso brasileiro, seriam raça, cor, sexo, origem e idade.* Entretanto, além desses critérios individualizados, algumas situações poderiam caracterizar uma discriminação interseccional, advinda da multiplicidade dos elementos que podem constituir um mesmo indivíduo, uma vez que *cada um de nós vive a complexidade da simultânea participação em diversas categorias: ninguém é, simples e abstratamente, indivíduo qualificado por um ou outro critério proibido de discriminação.*

¹⁴ Obra citada, p.52.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Apreciando os incisos atacados na presente ação, não se vislumbra ato discriminatório por parte do legislador.

Isso porque não se está diante de tratamento diferenciado relacionado aos critérios de *raça, cor, sexo, origem* ou *idade*. Ou seja, a vedação para o exercício do cargo de direção não tem relação com qualquer condição pessoal imutável ou involuntária, que insira o destinatário na esfera da proteção especial deferida pelo texto constitucional. Tampouco há tratamento desigual envolvendo escolhas ou condutas nesse sentido.

Nesse panorama, também sob a alegação de discriminação, entende-se inexistir inconstitucionalidade a ser sanada.

3. Assim sendo, nos termos do acima exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela improcedência da demanda, nos moldes acima alinhados.

Porto Alegre, 16 de julho de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos.¹⁵

¹⁵ Artigo 17, inciso VI, da Lei n.º 7.669/1982 e Portaria n.º 291/2023/GABPGJ