



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

**PROCESSO N.º 5366341-97.2024.8.21.7000/RS - TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: SINDICATO DOS MUNICIPALÁRIOS DE
CACHOEIRINHA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA E CÂMARA
MUNICIPAL DE VEREADORES DE CACHOEIRINHA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ANTONIO VINICIUS
AMARO DA SILVEIRA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Cachoeirinha. Artigo 10, inciso III, da Lei nº 2.265/2004, com a redação dada pela Lei nº 5.189/2024. 1. Preliminares: 1.1. Irregularidade da representação processual. Necessidade de juntada de instrumento de mandato que contemple poderes específicos para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em relação à norma fustigada. 1.2. Necessidade de intimação da entidade proponente para recolhimento das custas iniciais, sob pena de extinção do feito. 2. Mérito. Exigência de disponibilidade para cumprimento de jornada de 40 horas semanais. Suposta violação aos princípios da igualdade, impessoalidade, razoabilidade, bem como à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com



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

*Deficiência. Colisão de princípios constitucionais. Aplicação do teste trifásico da proporcionalidade. Adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Requisito justificado pela natureza e complexidade das funções de direção escolar. Norma que não visa discriminar pessoas com deficiência, mas garantir eficiência administrativa. Discricionariedade do legislador municipal. Razoabilidade do requisito temporal. Constitucionalidade da norma impugnada. **PARECER PELA INTIMAÇÃO DA ENTIDADE PROPONENTE PARA REGULARIZAR A REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL E RECOLHER AS CUSTAS INICIAIS, SOB PENA DE EXTINÇÃO DO FEITO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, E, NO MÉRITO, PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **SINDICATO DOS MUNICIPALÁRIOS DE CACHOEIRINHA – SIMCA**, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do **artigo 10, inciso III, da Lei nº 2.265/2004, com a redação dada pela Lei nº 5.189/2024**, ambas do **Município de Cachoeirinha**, por violação aos artigos 1º, inciso III, e 5º, *caput*, da Constituição Federal, bem como aos artigos 5º e 27 da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (internalizada no Brasil, com status de emenda constitucional), e, ainda, aos artigos 29, inciso XIV, 157, 159, inciso VI, e 260, todos da Constituição Estadual.



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

Inicialmente, teceu considerações a respeito da sua legitimação ativa para a ação e da competência do Tribunal de Justiça para processá-la. No mérito, relatou que o dispositivo impugnado *exige dos candidatos a eleição de diretor e vice-diretor das escolas municipais de Cachoeirinha a declaração de disponibilidade para cumprimento de regime de 40 horas semanais e a inexistência de redução de carga horária prevista nos artigos 140 e 141 da Lei Complementar nº 03, de 04 de julho de 2006*. Esclareceu que o conteúdo normativo dos artigos 140 e 141 da Lei Complementar nº 03/2006 é claro ao prever a concessão de jornada especial aos servidores com deficiência ou àqueles que possuam dependentes em igual condição, sem necessidade de compensação de horário. Pontuou que, dessa forma, o inciso III do artigo 10 promove discriminação ao excluir servidores que possuem jornada especial em razão de deficiência ou por responsabilidade de cuidado com dependentes deficientes, contrariando o princípio da igualdade e o direito à inclusão, em afronta direta aos ditames da Constituição Federal e das convenções internacionais das quais o Brasil é signatário. Apontou, em suma, as seguintes inconstitucionalidades: a) o artigo 10, inciso III, da Lei nº 2265, de 29 de abril de 2004 viola o princípio da igualdade, consagrado no artigo 5º da Constituição Federal do Brasil, o qual estabelece que "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza", pois o artigo em questão estabelece uma distinção arbitrária, pautada em características que não guardam qualquer



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

relação com a capacidade de gestão ou o desempenho das funções inerentes ao cargo, sendo que, a seu sentir, tal distinção utiliza condições pessoais como critério de exclusão, em flagrante violação ao princípio da igualdade; b) a discriminação subjacente ao texto legal afronta o princípio da impessoalidade, ao limitar o acesso a cargos de gestão com fundamento em circunstâncias particulares, como a deficiência ou a restrição de atividades, e c) a exigência de cumprimento de jornada de 40 horas semanais por parte dos diretores e vice-diretores das escolas municipais afronta os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade que orientam o ordenamento jurídico, especialmente a administração pública, pois a fixação de tal carga horária, sem considerar as condições específicas de cada servidor ou as peculiaridades das unidades escolares, representa uma imposição desarrazoada e excessiva, que desconsidera o equilíbrio necessário entre as demandas do serviço público e os direitos individuais dos trabalhadores. Discorreu sobre os conceitos de discriminação direta e indireta, bem como acerca dos direitos das pessoas com deficiência e, ainda, sobre capacitismo. Postulou a procedência da ação, com a retirada do dispositivo atacado do ordenamento jurídico (Petição inicial e documentos que a instruem no Evento 1).

A exordial foi recebida (Evento 5, DESPADEC1).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma impugnada. Preliminarmente, suscitou: a) a



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

irregularidade da representação processual, visto que *a procuração acostada não indica a norma impugnada e tampouco indica de forma específica o ato normativo objurgado na presente ação direta*; e b) a ausência de comprovação de recolhimento das custas iniciais. Destacou a necessidade de intimação do proponente para corrigir os vícios apontados, sob pena de extinção do feito. No mérito, asseverou que, *não obstante os esforços argumentativos do autor, da mera leitura dos dispositivos destacados supra constata-se que a norma municipal em comento tão somente obsta a participação no processo de designação e exercício de tal função diretiva nas escolas em relação a servidores que não disponham do tempo de dedicação necessário ao exercício do cargo, não se vislumbrando afronta às previsões constitucionais referidas pelo demandante*. Pontuou que *as aludidas disposições do artigo 10, inciso III, da Lei nº 2.265/2004, do Município de Cachoeirinha, não restringem, em nenhuma circunstância, a participação de pessoas com deficiência ou de seus responsáveis no processo de designação do cargo de Diretor das escolas ou pelos candidatos a tal cargo*. A norma legal questionada objetiva, apenas, *garantir a dedicação imprescindível ao exercício da função diretiva em estabelecimento de ensino*. Ressaltou que *a Lei nº 2.265/2004, do Município de Cachoeirinha, estabelece, ainda, outros requisitos objetivos para a candidatura da função de Diretor e para a participação no processo de designação*. Obtemperou que *a legislação municipal em comento previu requisitos objetivos ao exercício do*



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

encargo. Argumentou que, do cotejo de tais disposições, ressaí nítido que o intuito do mencionado dispositivo da Lei nº 2.265/2004, do Município de Cachoeirinha, consiste, justamente, em assegurar o devido desempenho do relevante múnus de Diretor de escola pública municipal, visando à dedicação integral no exercício da função. Sustentou, nessa linha, que a participação de pessoas com deficiência, ou responsáveis por pessoas nessas condições, no processo de designação ao cargo de Diretor de escolas públicas do Município de Cachoeirinha, 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 o tempo de dedicação necessário à atuação do cargo de direção do estabelecimento de ensino. Discorreu acerca de previsões semelhantes em atos normativos federais e estaduais. Observou que, caso não se entenda pela constitucionalidade da norma, mostra-se cabível a interpretação conforme do dispositivo impugnado, para excluir qualquer interpretação que viole os princípios constitucionais invocados, nos termos do entendimento do Supremo Tribunal Federal. Ao final, requereu seja julgada improcedente a ação ajuizada, mantendo-se intacta a norma local impugnada, diante da adequação formal e substancial do texto atacado à Constituição do Estado e à Carta Magna da República, não tendo sido – sob qualquer aspecto – elidida, na espécie, a presunção de constitucionalidade que milita a seu favor. Na hipótese, porém, de que esse e. Tribunal entenda que a norma



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

impugnada não se coaduna ao ordenamento jurídico, afigura-se viável a atribuição de interpretação conforme a Constituição Federal, no intuito de que à norma do artigo 10, inciso III, da Lei nº 2.265, de 29 de abril de 2004, do Município de Cachoeirinha seja conferida interpretação compatível com os artigos 1º, inciso III, e 5º, caput, da Constituição Federal, artigos 5º e 27 da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como aos artigos 29, inciso XIV, 157, 159, inciso VI, e 260 da Carta Estadual (Evento 13, PET1).

O Município de Cachoeirinha, notificado a prestar informações, limitou-se a *ratificar na íntegra a manifestação da PGM postulando a improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade* (Evento 14, PET1).

A Câmara de Vereadores de Cachoeirinha, notificada, permaneceu silente (Eventos 7 e 15).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o relatório.

2. Cuida-se de examinar a constitucionalidade do artigo 10, inciso III, da Lei nº 2.265/2004, com a redação dada pela Lei nº 5.189/2024, ambas do Município de Cachoeirinha, que assim dispõe:

LEI Nº 2265, DE 29 DE ABRIL DE 2004.



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

"DISPÕE SOBRE A ELEIÇÃO DIRETA PARA A FUNÇÃO DE DIRETOR E VICE-DIRETOR NAS ESCOLAS PÚBLICAS DA REDE MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

(...)

Art. 10. Os candidatos deverão entregar à Comissão Eleitoral, até 15 (quinze) dias após a publicação do Edital, cópia dos seguintes documentos:

I - Comprovante de titulação;

II - Comprovante de tempo de serviço;

III - Declaração de disponibilidade de tempo para cumprimento do regime de 40 horas semanais;

IV - Plano de Ação;

V - Certidão de Tempo de Serviço no magistério e na escola;

VI - Certidão Negativa do Banco Central e SPC.

§ 1º O Plano de Ação de que trata o inciso IV deste artigo deverá ser apresentado à comunidade em dia e local definido pela Comissão Eleitoral com os candidatos.

3. O Procurador-Geral do Estado apresentou duas questões preliminares, a saber: a) irregularidade da representação processual do proponente; e b) necessidade de intimação do proponente para comprovar o adimplemento das custas iniciais.

Assiste-lhe razão em ambas as alegações.

3.1. Com efeito, examinado o instrumento de mandato acostado pelo proponente (Evento 1, PROC2, Página 1), constata-se que referido documento **não contempla poderes específicos para propor ação direta de inconstitucionalidade em relação ao dispositivo fustigado.**



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

De tal sorte, deve ser intimado o proponente para que proceda na regularização da sua representação processual, sob pena de extinção do processo, sem resolução de mérito, na medida em que o instrumento procuratório deve, obrigatoriamente, contemplar poderes específicos para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade **em relação à norma questionada**, exigência esta que vem sendo feita por essa Corte de Justiça, como se observa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.191/2019. MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. AUSÊNCIA DE PROCURAÇÃO OUTORGADA PELO LEGITIMADO ATIVO COM PODERES ESPECÍFICOS PARA A PROPOSITURA DA DEMANDA. IRREGULARIDADE DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL NÃO SANADA APÓS INTIMAÇÃO. NULIDADE DO PROCESSO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. AÇÃO COM FUNDAMENTO EM VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. PARÂMETROS DE CONTROLE. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. Situação em que a procuração juntada na presente ação direta veio desprovida da outorga de poderes específicos para a propositura da demanda. Constatada a irregularidade da representação processual do proponente, a qual não foi sanada no prazo assinalado após intimação pessoal, imperiosa a extinção do feito, sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, IV, do NCPC, diante da ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo. Ademais, o fundamento da demanda é a incompatibilidade da norma com a Lei Orgânica Municipal, o que não se revela idôneo para o reconhecimento de inconstitucionalidade em controle abstrato, devendo a aplicação da lei objurgada ser compatibilizada com o ordenamento por meio dos critérios clássicos de interpretação das normas no curso de sua vigência e por ocasião do seu exame in concreto, dado que o parâmetro da ADI Estadual é a



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

Constituição do Estado, salvo os casos de normas de reprodução obrigatória pelos Estados, quando, então, o parâmetro poderá ser a Constituição Federal. Inépcia da petição inicial, com extinção do feito também com fundamento do art. 485, I, do CPC. DE OFÍCIO, JULGADO EXTINTO O FEITO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, NOS TERMOS DO ART. 485, I E IV, DO CPC.

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083129502, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 01-06-2020)- grifou-se.

3.2. Da mesma forma, a entidade proponente não goza do benefício da gratuidade de justiça e, até o momento, não recolheu as custas iniciais. Destarte, necessária sua intimação para proceder ao recolhimento das custas iniciais, sob pena de extinção do feito. Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NÃO RECOLHIMENTO DAS CUSTAS INICIAIS. REGULAR INTIMAÇÃO. ARTIGO 290 DO CPC. CANCELAMENTO DA DISTRIBUIÇÃO. 1. Devidamente intimada para, no prazo de 15 (quinze) dias, comprovar o pagamento das custas e despesas de ingresso, a proponente não trouxe aos autos comprovante de recolhimento, tampouco empreendeu qualquer outro tipo de manifestação. 2. Ante a inércia da proponente, a consequência não pode ser outra que não o cancelamento da distribuição do feito, nos termos do artigo 290 do CPC. DETERMINADO O CANCELAMENTO DA DISTRIBUIÇÃO, EM DECISÃO MONOCRÁTICA.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085757433, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 30-06-2023)

3.3. Ainda em caráter prefacial, verifica-se que a Lei Municipal Lei nº 2.265/2004 dispõe sobre a eleição direta para a



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

função de Diretor e Vice-Diretor nas Escolas Públicas da Rede Municipal.

Dessa forma, *prima facie*, o ato normativo, em sua integralidade, padeceria de inconstitucionalidade material, em vista da sólida jurisprudência deste Tribunal de Justiça no sentido de que as funções de Diretor e Vice-Diretor escolar, pela natureza da atividade exercida, devem ser ocupadas por cargos em comissão ou funções gratificadas¹.

Contudo, tendo em vista que o assunto extrapola os limites da discussão proposta neste feito, a análise empreendida no presente parecer se circunscreverá aos termos da causa de pedir e do pedido deduzidos na inicial.

Apresentados tais aportes introdutórios, prossegue-se para a questão constitucional proposta.

4. A controvérsia posta, em apertada síntese, cinge-se à alegação de que o dispositivo violaria os princípios da igualdade, impessoalidade e razoabilidade, bem como a Convenção Internacional

¹ Exemplificativamente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE URUGUAIANA/RS. ELEIÇÃO DE DIRETOR DE ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL PELA COMUNIDADE ESCOLAR. LEI Nº 5.445/2022, QUE DISPÕE SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO MUNICIPAL. DISPOSITIVOS LEGAIS QUE SUPRIMEM A PRERROGATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO DE ESCOLHER OS CARGOS DE CHEFIA, DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO PREVISTOS NOS ARTIGOS 32 E 82, INCISO XVIII, DA CE, EM SIMETRIA COM O ARTIGO 37, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DESTE ÓRGÃO ESPECIAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085741189, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 23- 06-2023)



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

sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência – documento internalizado no Brasil, com status de emenda constitucional – ao exigir carga horária semanal de 40 horas para os candidatos aos cargos de Diretor e Vice-Diretor escolar.

Isso porque, consoante arrazoadado desenvolvido na inicial, *o inciso III do artigo 10 promove discriminação ao excluir servidores que possuem jornada especial em razão de deficiência ou por responsabilidade de cuidado com dependentes deficientes, contrariando o princípio da igualdade e o direito à inclusão, em afronta direta aos ditames da Constituição Federal e das convenções internacionais das quais o Brasil é signatário.*

Ao analisar a questão constitucional apresentada, é necessário identificar os bens e valores constitucionais que se encontram em aparente colisão neste caso.

De um lado, verifica-se a proteção constitucional à igualdade (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal), à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal) e aos direitos das pessoas com deficiência, amparados pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que possui status de emenda constitucional no ordenamento brasileiro. Tais normas buscam impedir discriminações injustificadas, promover a plena inclusão de pessoas com deficiência e garantir sua participação efetiva na vida pública.



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

De outro lado, evidenciam-se os princípios da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), o interesse público na adequada gestão escolar, a autonomia municipal para organização de seus serviços (art. 30, I, Constituição Federal) e a discricionariedade administrativa na definição de requisitos para o exercício de funções públicas, desde que razoáveis e proporcionais.

A aparente colisão entre esses valores constitucionais exige uma análise cuidadosa. Inicialmente, importa ressaltar que o princípio da igualdade não impõe tratamento idêntico a todas as situações, mas sim a garantia de que não haverá diferenciações arbitrárias. A igualdade somente é violada quando o critério diferenciador (*discrimen*) não se mostra razoável ou quando não existe correlação lógica entre o fator de *discrimen* e a diferenciação levada a efeito.

Sobre o assunto, pertinente colacionar o escólio de Alexandre de Moraes²:

O princípio da igualdade consagrado pela constituição opera em dois planos distintos. De uma parte, frente ao legislador ou ao próprio executivo, na edição, respectivamente, de leis, atos normativos e medidas provisórias, impedindo que possam criar tratamentos abusivamente diferenciados a pessoas que se encontram em situações idênticas. Em outro plano, na obrigatoriedade ao intérprete, basicamente, a autoridade pública, de aplicar a lei e atos normativos de maneira igualitária, sem estabelecimento de diferenciações em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça, classe social.

² MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 40. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. *E-book*. p.44



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

A desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos.

Assim, os tratamentos normativos diferenciados são compatíveis com a Constituição Federal quando verificada a existência de uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado. – grifou-se.

Portanto, é possível o estabelecimento de distinções, desde que *exista uma justificativa objetiva e razoável.*

No caso em análise, cabe verificar se a exigência de disponibilidade para jornada de 40 horas semanais para candidatos a Diretor e Vice-Diretor de escolas municipais constitui discriminação irrazoável ou se representa requisito justificável diante das atribuições do cargo e do interesse público.

A questão será analisada sob o prisma do princípio da proporcionalidade, que elucida a legitimidade dos atos estatais - qualquer ato, aí incluídas, por evidente, as normas – por meio de três critérios: **adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.**

Sobre essa perspectiva, cabe colacionar aos autos trecho do voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes nos autos da



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

Intervenção Federal nº 2.915-5/SP, que enfrenta com profundidade o assunto:

(...)

Diante desse conflito de princípios constitucionais, considero adequada a análise da legitimidade da intervenção a partir de sua conformidade ao princípio constitucional da proporcionalidade.

O princípio da proporcionalidade, também denominado princípio do devido processo legal em sentido substantivo, ou ainda, princípio da proibição do excesso, constitui uma exigência positiva e material relacionada ao conteúdo de atos restritivos de direitos fundamentais, de modo a estabelecer um "limite do limite" ou uma "proibição de excesso" na restrição de tais direitos. A máxima da proporcionalidade, na expressão de Alexy, coincide igualmente com o chamado núcleo essencial dos direitos fundamentais concebido de modo relativo - tal como o defende o próprio Alexy. Nesse sentido, o princípio ou máxima da proporcionalidade determina o limite último da possibilidade de restrição legítima de determinado direito fundamental.

A par dessa vinculação aos direitos fundamentais, o princípio da proporcionalidade alcança as denominadas colisões de bens, valores ou princípios constitucionais. Nesse contexto, as exigências do princípio da proporcionalidade representam um método geral para a solução de conflitos entre princípios, isto é, um conflito entre normas que, ao contrário do conflito entre regras, é resolvido não pela revogação ou redução teleológica de uma das normas conflitantes nem pela explicitação de distinto campo de aplicação entre as normas, mas antes e tão-somente pela ponderação do peso relativo de cada uma das normas em tese aplicáveis e aptas a fundamentar decisões em sentidos opostos. Nessa última hipótese, aplica-se o princípio da proporcionalidade para estabelecer ponderações entre distintos bens constitucionais.

Em síntese, a aplicação do princípio da proporcionalidade se dá quando verificada restrição a determinado direito fundamental ou um conflito entre distintos princípios constitucionais de modo a exigir que se estabeleça o peso relativo de cada um dos direitos por meio da aplicação das máximas que integram o mencionado princípio da proporcionalidade. São três as máximas parciais do princípio da proporcionalidade: a



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

adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito. (...)

Registre-se, por oportuno, que o princípio da proporcionalidade aplica-se a todas as espécies de atos dos poderes públicos, de modo que vincula o legislador, a administração e o judiciário, tal como lembra Canotilho (Direito Constitucional e Teoria da constituição, Coimbra, Almedina, 2ª ed., p. 264). (...)

Diante de tais circunstâncias, cumpre indagar se a medida extrema da intervenção atende, no caso, as três máximas parciais da proporcionalidade.

É duvidosa, de imediato, a adequação da medida de intervenção. O eventual interventor, evidentemente, estará sujeito àquelas mesmas limitações factuais e normativas a que está sujeita a Administração Pública do Estado. Poderá o interventor, em nome do cumprimento do art. 78 do ADCT, ignorar as demais obrigações constitucionais do Estado? Evidente que não. Por outro lado, é inegável que as disponibilidades financeiras do regime de intervenção não serão muito diferentes das condições atuais.

Enfim, resta evidente que a intervenção, no caso, sequer consegue ultrapassar o exame de adequação, o que bastaria para demonstrar sua ausência de proporcionalidade.

Também é duvidoso que o regime de intervenção seja necessário, sob o pressuposto de ausência de outro meio menos gravoso e igualmente eficaz. Manter a condução da Administração estadual sob o comando de um Governador democraticamente eleito, com a ressalva de que esteja o mesmo acuando com boa-fé e com o inequívoco propósito de superar o quadro de inadimplência, é inegavelmente medida menos gravosa que a ruptura na condução administrativa do Estado. Pode-se presumir, ademais, que preservar a chefia do Estado será igualmente eficaz à eventual administração por um interventor, ou, ao menos, não se poderia afirmar, com segurança, que a administração de um interventor, sujeito às inúmeras condicionantes já apontadas, será mais eficaz que a atuação do Governador do Estado.

A intervenção não atende, por fim, ao requisito da proporcionalidade em sentido estrito. Nesse plano, é necessário aferir a existência de proporção entre o objetivo perseguido, qual seja o adimplemento de obrigações de natureza alimentícia, e o ônus imposto ao atingido que, no caso, não é apenas o Estado, mas também a própria sociedade. Não se contesta, por certo, a especial relevância conferida pelo constituinte aos créditos de



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

natureza alimentícia. Todavia, é inegável que há inúmeros outros bens jurídicos de base constitucional que estariam sacrificados na hipótese de uma intervenção pautada por um objetivo de aplicação literal e irrestrita das normas que determinam o pagamento imediato daqueles créditos. (...) – grifou-se

Por sua vez, Humberto Ávila³ detalha as *três máximas parciais do princípio da proporcionalidade*:

Uma medida é adequada se o meio escolhido está apto para alcançar o resultado pretendido; necessária, se, dentre todas as disponíveis e igualmente eficazes para atingir um fim, é a menos gravosa em relação aos direitos envolvidos; proporcional ou correspondente, se, relativamente ao fim perseguido, não restringir excessivamente os direitos envolvidos. Grifou-se.

Pois bem.

Ao avaliar o dispositivo contestado aplicando-se o teste trifásico da proporcionalidade, entende-se ficar claro que se trata de norma constitucional. Vejamos:

Adequação: a exigência de disponibilidade para cumprir jornada de 40 horas semanais constitui medida apta para o fim a que se destina (promover gestão escolar eficiente, supervisão integral das atividades e pronto atendimento para possíveis emergências). A função de direção escolar, por sua natureza complexa e multifacetada, demanda dedicação substancial de tempo para a realização de atividades administrativas, pedagógicas, de gestão de recursos humanos e de relacionamento com a comunidade escolar. A adequada gestão escolar

³ ÁVILA, Humberto. *A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade*. Revista Diálogo Jurídico. Salvador, ano I, vol. I, n.4, p. 28, jul.2001, (versão online).



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

requer disponibilidade para atender diferentes turnos de funcionamento da escola, realizar reuniões com professores, pais e alunos, planejar e acompanhar projetos pedagógicos, gerenciar recursos financeiros e materiais, entre outras atribuições.

Nesse sentido, a exigência temporal mostra-se adequada para garantir que os ocupantes dessas funções possam desempenhar plenamente suas atribuições, contribuindo para a qualidade do ensino e para o funcionamento eficiente das unidades escolares. Há, portanto, clara correlação lógica entre a exigência estabelecida e o objetivo perseguido pela administração municipal, que é assegurar uma gestão escolar eficiente e presente.

Necessidade: importa verificar se existiriam medidas menos gravosas que poderiam alcançar o mesmo resultado. No caso em análise, a atividade de direção escolar exige, como ressaltado alhures, presença constante e disponibilidade para atendimento às diversas demandas da comunidade escolar.

Não seria possível, sem comprometer a eficiência administrativa e o próprio funcionamento das unidades escolares, estabelecer uma carga horária substancialmente reduzida para essas funções. A eventual relativização dessa exigência poderia resultar em prejuízos ao atendimento adequado da comunidade escolar, comprometendo a qualidade do ensino público. Assim, no juízo de necessidade, a medida também se mostra constitucionalmente



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

adequada, pois não se vislumbra alternativa menos gravosa que pudesse alcançar o mesmo resultado com igual eficácia.

Note-se que eventuais alternativas não se mostram suficientes para o fim pretendido pela norma.

Por exemplo:

a) o revezamento de diretores ensejaria quebra da unidade de gestão; e

b) a realização de trabalho remoto comprometeria o exercício de liderança efetiva, bem como a gestão de crises, que demandam intervenção imediata e presencial.

Proporcionalidade em sentido estrito: deve-se ponderar se os benefícios alcançados pela medida superam os eventuais ônus impostos aos direitos fundamentais afetados. Como visto antes, de um lado, temos o interesse público na adequada gestão das escolas municipais, o princípio da eficiência administrativa e a garantia da qualidade do ensino; de outro, a proteção contra a discriminação e a promoção da igualdade de oportunidades para pessoas com deficiência ou cuidadores de pessoas com deficiência.

Nesse balanceamento, é importante observar, na linha já destacada na manifestação da Procuradoria-Geral do Estado, que o dispositivo legal não impede, de forma absoluta, o acesso de pessoas com deficiência ou de cuidadores de pessoas com deficiência às funções de direção escolar. O impedimento atinge apenas aqueles que, em razão de redução de carga horária, não possam cumprir a jornada



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

estabelecida para a função. Trata-se de uma limitação relacionada à disponibilidade temporal para o exercício da função, e não uma exclusão baseada diretamente na condição de pessoa com deficiência.

Não se pode ignorar, ainda, que a Administração Pública, ao estabelecer requisitos para o exercício de funções específicas, deve considerar as peculiaridades e exigências próprias de cada cargo ou função. O estabelecimento de requisitos razoáveis e proporcionais, que guardem relação direta com as atribuições a serem desempenhadas, insere-se no âmbito da discricionariedade administrativa e não configura, por si só, discriminação inconstitucional.

Nesse contexto, o ônus imposto - consistente na impossibilidade de acesso às funções de direção escolar por parte daqueles que, em razão de redução de carga horária, não possam cumprir a jornada estabelecida - mostra-se proporcional diante dos benefícios alcançados em termos de eficiência administrativa e qualidade do ensino público.

Destarte, o dispositivo impugnado atende aos requisitos da proporcionalidade em suas três dimensões - adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito -, não se configurando discriminação inconstitucional contra pessoas com deficiência ou cuidadores de pessoas com deficiência.



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

Por isso mesmo, não se pode cogitar de afronta à Convenção Internacional sobre Direitos das Pessoas com Deficiência, dado que as restrições levadas a efeito pelo dispositivo questionado não constituem uma barreira arbitrária ao acesso dessas pessoas a funções públicas, mas sim um requisito objetivamente justificado.

5. Pelo exposto, manifesta-se a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS:** a) preliminarmente, pela intimação do proponente para regularizar a sua representação processual e recolher as custas iniciais; e b) no mérito, pela **improcedência** do pedido.

Porto Alegre, 18 de março de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁴.

RCA

⁴ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 372/2025