

Porto Alegre, 25 de agosto de 2025.

Aporta, nesta assessoria jurídica, consulta elaborada pelo **Sindicato dos Professores Municipais Leopoldenses – CEPROL**, acerca da implantação de prova de conhecimento como requisito para fins de candidatura aos cargos de gestão escolar.

O presente parecer pretende, de modo objetivo, analisar a legislação pertinente, podendo ser complementado a qualquer tempo.

Em face ao início do processo de eleição das equipes diretivas das escolas municipais, a Administração informou sobre o seu interesse em implementar uma prova de conhecimentos aos servidores interessados em candidatar-se aos cargos diretivos das escolas, para fins de atingimento à “condicionalidade I”, prevista na Lei Federal nº 14.113/20, que regula o FUNDEB, de modo a garantir à educação municipal os recursos extraordinários denominados “complementação-VAAR”.

As dúvidas jurídicas trazidas pelo CEPROL vêm assim formuladas:

- 1) Para fins de obtenção dos recursos da complementação-VAAR, é necessária a realização de prova de conhecimento?
- 2) A Administração é obrigada a implementar a prova de conhecimento para fins de obtenção dos referidos recursos?

3) Haveria outras possibilidades de avaliação para fins de obtenção dos recursos e, em caso positivo, quais implicações que poderiam surgir?

4) Havendo a possibilidade de outros meios de avaliação, seria possível a utilização da avaliação para progressão funcional de que tratam os art. 17 a 27 do Plano de Carreira do Magistério (Lei nº 6573/08), regulamentado pelo Decreto nº 7208/12?

Destaca-se que, a intenção deste parecer é exclusivamente fazer uma análise jurídica da legislação, sem adentrar em questões de políticas públicas, sobretudo o que esteja dentro do âmbito do poder discricionário da Administração, cuja conveniência e oportunidade pode, e deve ser questionada sempre pelo campo político da categoria, refugindo-se da análise jurídica.

DA COMPLEMENTAÇÃO-VAAR – CONSTITUCIONALIDADE I

Inicialmente, importante registrar que associação da escolha de gestores escolares associados à análise de critérios de mérito e desempenho não é nova, constando na Estratégia 1, Meta 19, do Plano Nacional de Educação instituído pela Lei Federal nº 13.005/14, que dispôs:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;

Mais recentemente, veio a ser editada a Lei Federal nº 14.113/20, também conhecida como Lei do Novo Fundeb, que estabelece e

regula a arrecadação e distribuição de valores do Fundo para fins de financiamento da educação básica nacional. Trata-se de um fundo federal que comporta a distribuição de recursos para todas as esferas administrativas subnacionais, e pretendem garantir, a partir de distribuição equânime e proporcional de recursos, o financiamento da educação básica nacional.

Independente do mínimo garantidor, a lei estabeleceu a possibilidade dos entes públicos buscarem receber mais recursos, na medida em que se adequem à regramento imposto pela lei. É neste sentido que se insere a “complementação-VAAR”, que vem disposta no art. 14, *in verbis*:

Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei.

§ 1º As condicionalidades referidas no **caput** deste artigo contemplarão:

I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;

II - participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica;

III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;

IV - regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do [inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal](#) e do [art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020](#);

V - referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.

Cada inciso do §1º, do art. 14 acima transcrito, passou a ser chamada de Condicionalidade, assim, para fins de restrição do que vem sendo proposto neste parecer, analisaremos exclusivamente a Condicionalidade I, que trata da gestão escolar.

Inicialmente, é possível identificar que a condicionalidade faz referência à duas situações, quais sejam, os provimentos de cargos ou funções de gestão escolar **com ou sem eleição pela comunidade escolar**, sendo que o Município de São Leopoldo se enquadra na segunda, pois, já de muitos anos, pratica em sua integralidade a proposta fundamental da Gestão Democrática de que trata o art. 206, VI, da Constituição Federal, garantindo não somente a participação da comunidade nos rumos da escola (através dos seus Conselhos Escolares), mas sobretudo porque permite à comunidade participar ativamente na escola dos gestores escolares mediante voto direto.

Dito isto, há que se analisar o texto legal, progredindo de uma interpretação literal para uma interpretação sistêmica, sopesando-se a norma federal com os regramentos impostos pela legislação local.

A partir desta metodologia de interpretação normativa, cumpre dizer que, segundo a doutrina, há elementos do tipo legal distintos em relação aos termos que compõe cada regra, isto é, dos próprios vocábulos empregados no texto normativo, que podem ser considerados **fechados**, cuja interpretação se mostra restrita ao seu conceito propriamente dito, e há termos e expressões **abertas**, que permitem a sua interpretação a partir da análise do contexto integral da norma e, eventualmente, a partir do cotejo com outras regras, sobretudo e principalmente em face de princípios constitucionais.

Neste sentido, quando a lei estabelece que a gestão escolar será “a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar **dentre candidatos aprovados previamente** em avaliação de mérito e desempenho”, não resta dúvida que os termos em negrito são de contexto fechado, isto é, que se trata de candidatos, ou seja, não dos atuais diretores; que devem ser aprovados anteriormente, portanto, antes da eleição.

Por outro lado, o termo “avaliação” é de contexto aberto, porque avaliação não significa, necessariamente, uma prova de conhecimento, podendo haver inúmeras formas de se avaliar os candidatos.

Recentemente, o MEC editou a Resolução CIF nº 15 de 12 de junho de 2025, que apresentou a metodologia para os entes subnacionais demonstrarem o atingimento das condicionalidades para fins de obtenção dos recursos previstos na complementação-VAAR. No Anexo I da Resolução, constou de modo expresse um rol não taxativo de formas de avaliação, a saber: prova de títulos, prova de conhecimento, entrevista, prova prática ou apresentação do plano de gestão, curso de formação, outros.

No “Guia do Módulo FUNDEB” elaborado pela Secretaria de Educação Básica do MEC, consta na lauda nº 10 que são exemplos de “critérios de mérito e desempenho”: titulação acadêmica, experiência em gestão, tempo de serviço, experiência em funções de magistério, função de direção ou gestão de unidade escolar, participação em curso de gestor escolar, prova de conhecimentos, plano de gestão ou critérios definidos com base no contexto da rede de ensino.

Como se vê, a legislação federal não obriga à Administração Municipal a implementar uma prova de conhecimento, no entanto, para fins de obtenção dos recursos extras, é sim necessário que se faça alguma forma de avaliação de mérito e de desempenho prévia à eleição para a gestão escolar.

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

A gestão democrática é uma conquista da sociedade brasileira, mas principalmente uma conquista da categoria dos professores, que veio a ser insculpida no texto constitucional, no seu art. 206, VI, que a estabeleceu como um dos princípios do ensino: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

Sob o ponto de vista jurídico, a gestão democrática é um princípio constitucional, mas não se trata de regra autoaplicável, na medida em

que prescinde de regulamentação por lei, cuja norma em vigor no âmbito de São Leopoldo é a Lei Municipal nº 6134/2006.

Com a instituição da regra municipal, a comunidade escolar passou a ter direito à voto para a escolha dos gestores escolares e, além disso, os professores da rede passaram a ter a oportunidade de concorrer aos cargos de Diretor e Vice-Diretor (além da supervisão, mas que não se insere no contexto deste parecer), fazendo com que a categoria efetivamente pudesse se apropriar dos futuros da escola, participando ativamente do seu desenvolvimento para além da sala de aula, mas do contexto do ensino em sua integralidade.

Desta forma, necessário se faz que a ideia de democracia presente no princípio da gestão democrática não se resuma apenas à escolha via voto direto, mas também em face da garantia de que todos os professores possam efetivamente concorrer à função de gestão, desde que cumpram minimamente alguns requisitos básicos. Isto é, se de um lado a regra é a possibilidade dos membros do magistério terem a oportunidade de serem candidatos, por outro, não se pode permitir que assuma um cargo de gestão alguém que seja completamente despreparado, sob pena de violar o princípio maior do interesse público e, ao fim e ao cabo, do próprio desenvolvimento do ensino.

Daí porque a regra municipal já trazia requisitos mínimos para a investidura no cargo, tal como a formação em curso superior na área da educação, tenha concluído o estágio probatório, o comprometimento de frequentar curso de formação e atenda outras exigências do Plano de Carreira do Magistério.

DA LEI FEDERAL X LEI MUNICIPAL

Como dito anteriormente, a Lei Municipal 6134/2006 trouxe alguns requisitos para concorrer às funções de equipe diretiva, que constam no art. 3º da norma:

Art. 3º Poderá concorrer às funções de Diretor, Vice-Diretor e Supervisores escolar todo membro do Magistério Público Municipal lotado na Secretaria Municipal de Educação, e, em exercício na unidade escolar, que preencha os seguintes requisitos:

I - Possua curso superior na área de educação, ou cursando com o terceiro semestre concluído;

II - ~~Tenha concluído estágio probatório, ou esteja em condições de suspendê-lo, nos precisos termos do art. 36, caput, incisos e parágrafos, da Lei 5.050 de 26 de dezembro de 2001;~~ (Redação dada pela Lei nº 6326/2007)

III - Comprometa-se a freqüentar curso para qualificação do exercício da função se vier a ser convocado após indicado;

IV - Atenda as demais exigências previstas no Plano de Cargos e Carreiras do Magistério.

Poder-se-á alegar que a lei municipal não faz exigência de qualquer avaliação prévia para fins de concorrência às funções de equipe diretiva, de modo que a exigência federal estaria extrapolando a sua competência, num clássico conflito normativo.

De modo a não ser muito técnico, importante estabelecer que para cada contexto jurídico a Constitucional Federal estabelece a competência dos entes públicos para legislar a respeito, assim, determinados assuntos, como em matéria de direito penal, somente poderão ser alterados pela União, é o que chamamos de competência exclusiva. Porém, há outras matérias de direito que a Constituição permite a competência concorrente, como veio a ser reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal em termos de educação, quando da análise das ADI's 4167 e 4848, que reconheceram a possibilidade da Lei Federal (Lei nº 11.738/08 – Lei do Piso do Magistério) dispor sobre remuneração dos servidores subnacionais (municipais e federais), o que de modo geral sempre foi de competência de cada ente público.

Por isso, no nosso entendimento, por se tratar de competência concorrente, é possível coexistir textos federais e municipais sobre o mesmo assunto, desde que não conflitam entre si, circunstâncias que deverão ser sempre observadas caso a caso.

No contexto deste parecer, parece-nos que a lei federal não conflita com a regra municipal, porque a avaliação prévia à candidatura para a função de gestão escolar não se contraria aos requisitos para concorrer, tornando-se apenas um elemento a mais, isto é, um requisito que vai acrescido aos demais, mas que não são contrários entre si.

DA OBRIGATORIEDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DA PROVA DE CONHECIMENTO

Já fora explanado que a complementação-VAAR não é uma obrigatoriedade, mas que se trata de recursos extraordinários para a educação do município, desde que cumpridas as condicionalidades estampadas na Nova Lei do Fundeb, de modo que, embora não obrigatória, é uma faculdade da Administração, com fundamento no seu poder discricionário, de buscar estes recursos e, para tanto, se adequar à regra federal.

Neste contexto, importante ter em mente que são várias as condicionalidades para fins de obtenção dos recursos da complementação-VAAR e que todas buscam, de alguma forma, a melhoria dos índices de educação, seja pela qualificação dos membros do magistério, seja pelos índices de aprovação e manutenção de matrículas, sempre de acordo com realidades palpáveis.

Por fim, cumpre ressaltar que embora a avaliação não se resuma à prova de conhecimento, como proposto pela Administração, outras formas de avaliação podem trazer um elemento de subjetividade que tragam risco ao próprio conceito de concorrência democrática e isonomia entre os candidatos. A título de exemplo, como um dos critérios sugeridos pela Resolução nº 15, está a realização de entrevista com os candidatos, o que traria a dúvida sobre quem seriam os entrevistadores e quais os conceitos prévios que seriam de fato avaliados.

No mesmo sentido, se fosse levado em conta exclusivamente a experiência prévia em função de gestão, poder-se-ia alegar um direcionamento aos atuais gestores, fulminando novos interessados e, em última análise, o conceito de isonomia entre candidatos, que é próprio da democracia representativa.

Não é o nosso intuito fazer juízo de análise sobre a melhor forma de avaliação dos critérios de mérito e desempenho de que trata a legislação, apenas entendemos importante algumas ressalvas porque, de modo geral, a principal preocupação da categoria se dá no sentido de criar-se obstáculos à livre concorrência de modo a abrir brechas para que as equipes diretivas venham a ser indicadas a partir dos interesses daqueles que estão ocupando funções de governo.

Por isso, quanto mais objetiva a forma de avaliação, no nosso entendimento, menor será a chance de que se criem obstáculos à isonomia entre os concorrentes e interessados.

Derradeiramente, sobre eventual prova de conhecimento a ser implementada é imprescindível que alguns cuidados sejam observados, sobretudo a realização prévia de um curso de formação que aborde o conteúdo a ser requerido na prova. No mesmo sentido, há que se observar quem irá ministrar o curso de formação e quem irá aplicar e corrigir a prova, para que seja uma instituição não vinculada à Administração e tenha a sua idoneidade reconhecida pela comunidade. Ainda, como em qualquer avaliação que decorra no âmbito do serviço público, devem ser previstos prazos para impugnações e recursos sobre as questões da prova, sob pena de violar direitos básico de petição.

DA AVALIAÇÃO PARA PROGRESSÃO HORIZONTAL COMO FONTE DE AVALIAÇÃO DE CRITÉRIOS DE MÉRITO E DESEMPENHO

Conforme supra referido, a complementação-VAAR veio instituída a partir da Nova Lei do Fundeb, sendo colocada em prática e exigida somente a partir do ano de 2023. Desta forma, a rigor, está será a primeira

escolha de gestores da rede municipal com a exigência de avaliação prévia de mérito e desempenho dos candidatos.

No entanto, chega a este parecerista a informação de que, nos anos anteriores, a Secretária Municipal de Educação vinha apresentando como sistema de avaliação para mérito e desempenho a avaliação para a progressão funcional da carreira do magistério, prevista na Lei Municipal nº 6573/08 e regulamentada pelo Decreto nº 7208/12.

Da análise das referidas legislações, é possível identificar que o conteúdo da avaliação tem por objeto três fatores prioritários de análise, subdivididos em critérios mais específicos: qualidade do trabalho, responsabilidade no exercício das atividades inerentes ao magistério e participação-frequência em cursos, seminários e encontros diretamente relacionados com a educação.

Segundo estabelece o Decreto, os professores em exercício nas funções de direção serão avaliados por uma comissão específica da SMED, no entanto, não consta nada que diga que os fatores de avaliação sejam distintos dos três núcleos de avaliação, o que poderá ser objeto de controvérsia perante o Ministério da Educação quando da análise do preenchimento da Condicionabilidade I.

Isto porque, o conceito “critérios de mérito e desempenho” que infere sobre a função de direção escolar pode ser compreendido como além da função de magistério e os deveres em geral de todo servidor público, visto que preveem conhecimento técnico-específico sobre outros fatores inerentes à função, tais como, liderança de pessoal, mediação de conflitos, gestão financeira, conhecimento de legislação, tanto de pessoal como de procedimentos licitatórios.

Quer dizer, ainda que a avaliação para a progressão funcional aborde parte do que se mostra necessário para fins de análise de critérios de mérito e desempenho, há ainda um campo não abordado que pode vir a ser crucial para o indeferimento no fornecimento dos recursos extraordinários.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, de modo objetivo, a partir da fundamentação acima transcrita, respondemos aos quesitos trazidos pelo CEPROL, no seguinte sentido:

- 1) Para fins de obtenção dos recursos da complementação-VAAR, é necessária a realização de prova de conhecimento?

Não é necessária a realização de prova de conhecimento, mas de algum tipo de avaliação, no entanto, qual a avaliação a ser adotada se encontra dentro do escopo do poder discricionário da Administração.

- 2) A Administração é obrigada a implementar a prova de conhecimento para fins de obtenção dos referidos recursos?

A Administração não é obrigada a implementar a prova de conhecimento, nem qualquer outro método de avaliação, porém, não poderá receber recursos extraordinários previstos no art. 14 da Lei nº 14.113/20.

- 3) Haveria outras possibilidades de avaliação para fins de obtenção dos recursos e, em caso positivo, quais implicações que poderiam surgir?

Outras formas de avaliação propostas pelo MEC são entrevistas, provas de títulos, experiência em gestão, dentre outras. Estas formas podem também ser combinadas entre elas, no entanto, entendemos que quanto maior a objetividade da avaliação, melhor para a livre concorrência e a gestão democrática como um todo.

- 4) Havendo a possibilidade de outros meios de avaliação, seria possível a utilização da avaliação para progressão funcional de que tratam os art. 17 a

27 do Plano de Carreira do Magistério (Lei 6573/08), regulamentado pelo Decreto nº 7208/12?

Não há como responder com certeza se a avaliação para a progressão funcional seria aceita por parte do Ministério da Educação. Considerando que a avaliação regional já realizada não leva em consideração fatores próprios da função de gestão escolar, como domínio de gestão de recursos públicos, bem como liderança e gestão de pessoal, é possível que não venha a ser acolhido pelo MEC e os recursos extraordinários venham a ser indeferidos.

Este é o parecer, colocando-nos à disposição para qualquer dúvida, sem prejuízo de complementação.

Dr. Pedro Otavio Magadan
OAB/RS nº 68.843
Buchabqui e Pinheiro Machado
Advogados Associados