

Aspectos jurídicos da seleção docente:

Diagnósticos, desafios
e possíveis caminhos
de modernização.

**Parte III: Planejamento,
contratação de instituições
especializadas e
organização de
concursos públicos
docentes no Brasil**

Autoria:

**sbdp: Núcleo Direito
da Profissão Docente**

Mariana Vilella (coord.)
Alyne Nayara Ferreira Nunes
Ana Luiza Gajardoni de Mattos Arruda
Bruno da Cunha de Oliveira
Victoria Spera Sanchez



Parte III: Planejamento, contratação de instituições especializadas e organização de concursos públicos docentes no Brasil

Índice

Introdução	3
Metodologia	5
Planejamento e organização dos concursos docentes: questões relevantes	9
Preparação estratégica dos concursos	9
Governança das etapas de organização	11
Elaboração do Termo de Referência e contratação de instituição especializada	13
Execução do concurso e etapas de seleção: temas de atenção para uma modernização segura	23
Considerações finais: padronizar o planejamento para customizar as etapas de seleção	28
Referências	30

Introdução

Este relatório trata das principais questões jurídicas ligadas ao planejamento e à organização dos concursos docentes no Brasil. Para tanto, é importante retomar a previsão constitucional de que o concurso público tem dois objetivos principais: acesso isonômico dos cidadãos às funções públicas e promoção de eficiência na administração pública.

O primeiro objetivo parece ter sido atingido com relativo sucesso no Brasil. O concurso é uma forma consolidada de seleção de pessoas e tem sido, historicamente, instrumento fundamental para superação de métodos patrimonialistas de acesso às funções públicas¹. No tema específico da seleção de professores, tanto a revisão de literatura quanto o levantamento de jurisprudência, realizados no âmbito desta pesquisa (relatórios I e II), demonstraram que a experiência brasileira é positiva quando se trata da seleção impessoal, transparente e isonômica de professores para as escolas públicas.

É no tema da eficiência que o modelo de concurso docente ainda tem grande potencial de aprimoramento. E é neste tema que nos concentramos, trazendo pontos de atenção para uma modernização segura da seleção de professores e professoras no Brasil.

A eficiência dos concursos pode ser tomada em dois sentidos. O primeiro é o do concurso como método adequado de preenchimento dos postos necessários aos serviços públicos. Aqui entram discussões fundamentais como a periodicidade dos concursos e o planejamento dos postos de trabalho. No caso da seleção docente, deve-se considerar os novos currículos, as novas tecnologias, a estrutura das carreiras (do ingresso à aposentadoria), as tendências demográficas etc. O preenchimento das vagas ainda traz a questão da contratação de professores efetivos ou temporários, desafio que precisa ser enfrentado tendo em vista a capacidade fiscal e a autonomia dos entes públicos, a valorização da carreira docente e a qualidade da educação.

Em sentido complementar, a eficiência dos concursos também se trata do preenchimento destes postos pelos candidatos mais aptos. Tratamos longamente deste ponto na revisão de literatura, que demonstrou o que as principais pesquisas

¹O relativo pode ser enfatizado porque os métodos de seleção de servidores públicos em geral no Brasil ainda carecem de instrumentos mais concretos de promoção de diversidade, considerando o ingresso de minorias como pessoas pretas, deficientes físicos e intelectuais, indígenas etc. Nesse ponto, portanto, ainda há necessidade de melhoria das políticas de inclusão.

nacionais e internacionais trazem de evidências sobre as provas de seleção docente. É preciso considerar quais etapas e tipos de provas são as mais eficientes a partir de alguns fatores: (i) competências buscadas nos candidatos e candidatas, (ii) complexidade e custo dos concursos e (iii) segurança jurídica. Aqui entram outras discussões relevantes, tais como a contratação de instituições especializadas na realização concursos, a inclusão de etapas práticas de seleção, a possibilidade de avaliações psicológicas etc.

Com base nestes grandes temas, este terceiro relatório de pesquisa busca refletir sobre as fases de planejamento e organização dos concursos docentes, com foco especial na contratação de instituições especializadas. Para tanto, descrevemos e analisamos:

(i) as normas e procedimentos gerais aplicáveis ao planejamento de concursos e à contratação de instituições externas para realização da seleção;

(ii) exemplos de editais, termos de referência ou projetos básicos relativos aos últimos concursos docentes realizados por 20 estados/municípios brasileiros, reunidos nesta [planilha](#).

(iii) as propostas trazidas pelo Projeto de Lei nº 252/2003 (atual [PL nº 2258/2022 - Senado](#)), atualmente em tramitação no Senado e que busca instituir uma lei geral de concursos públicos que poderá ser aplicada aos concursos docentes.

Ao final, e a partir dessas fontes, sistematizamos os principais pontos de atenção quando se trata de apoiar tecnicamente gestores públicos na busca de uma modernização segura do planejamento e organização das seleções docentes.

Metodologia

A pesquisa comportou uma parte teórica e uma parte empírica.

Como etapa teórica, tentamos levantar reflexões na literatura jurídica e de gestão pública sobre como se planeja e executa concurso docente no Brasil. Buscamos artigos e notícias que apresentassem críticas ou análises sobre a forma de contratação das instituições organizadoras, modelos de remuneração e de governança desses contratos, controle e avaliação dos serviços prestados, ou outros temas que de alguma forma relacionassem as fases de planejamento e escolha das instituições especializadas com as características e desafios dos concursos públicos. No entanto, o tema não aparece na literatura consultada.

As únicas publicações que, superficialmente, tratavam deste tema estavam em sites voltados aos candidatos de concursos públicos. Assim, o que encontramos de material visa muito mais sanar dúvidas de candidatos aos cargos públicos sobre o perfil das instituições escolhidas para elaboração das provas do que refletir sobre temas propriamente de gestão pública da seleção, como eficiência e segurança jurídica dessas contratações.

A ausência de literatura ou outros tipos de publicação sobre planejamento e organização dos concursos do ponto de vista da gestão pública evidencia algo que tem sido percebido desde o início da pesquisa: os processos de seleção de professores ainda não estão na pauta de pesquisas acadêmicas ou mesmo de publicações voltadas aos gestores públicos e este é certamente um tema que ainda tem grande potencial de produção.

Diante desta lacuna, trouxemos uma sistematização do tema a partir de normas gerais de direito administrativo que regulam contratações públicas, para descrever os principais procedimentos e documentos referentes ao tema. Também recorreremos ao Projeto de Lei nº 252/2003, tanto ao texto atual (PL 2258/2022), quanto a documentos que sistematizaram as discussões em torno do PL², em razão das propostas dedicadas às fases de planejamento e organização dos concursos.

Já na etapa empírica da pesquisa, levantamos e analisamos três espécies de documentos: (i) editais de concurso público, (ii) os respectivos termos de referência ou projeto básico para contratação das entidades especializadas e (iii) editais de processos seletivos simplificados. Os documentos foram buscados a nível estadual e municipal

² Essas discussões contaram com contribuições da sbdp e estão disponíveis na revisão de literatura.

(quando a nível municipal, foram analisadas as capitais dos Estados da Federação).

A seleção desses documentos se deu de duas formas. Primeiro, enviamos um pedido de acesso à informação (Lei n.º 11.257/2022) aos 26 Estados da Federação e Distrito Federal e aos 26 municípios que são capitais dos estados. Os pedidos foram feitos a cada um destes entes com base em um texto padrão, direcionado às autoridades competentes – inicialmente Secretaria de Educação, e, em alguns casos, Secretaria de Gestão de Pessoas ou Secretaria de Administração – através do sistema online de cada um dos entes federados. Nestes pedidos, foram solicitados:

1. O último edital para seleção e contratação de professor EFETIVO da educação básica (qualquer etapa de ensino), publicado por este ente federativo.
2. O último edital de processo seletivo simplificado para contratação de professor TEMPORÁRIO, também para a educação básica, realizado por este ente federativo.
3. Os respectivos Termos de Referência ou documento equivalente, no caso de as seleções terem sido elaboradas por instituições contratadas.

Cabe destacarmos que a equipe se deparou com dificuldades práticas para obtenção dos documentos que foram analisados. Diversos estados ou municípios não responderam aos requerimentos enviados e muitos responderam com dados incompletos ou imprecisos. Em alguns casos, as autoridades não souberam informar sobre o processo de escolha das instituições especializadas; em outros foi indicado que seria necessário o comparecimento presencial para acesso aos documentos requeridos, dentre outras hipóteses que dificultaram o acesso às informações³.

Como o intuito da pesquisa empírica era examinar os documentos referentes a todas as fases de planejamento e organização dos concursos, com destaque para a seleção e contratação das instituições especializadas, optamos por eleger aqueles que tinham nos enviado, de forma precisa, tanto o Edital de Concurso Público quanto o Termo de Referência para contratação de instituição fornecedora. Também optamos por privilegiar as informações sobre Concursos Públicos, avaliando de forma secundária os processos simplificados. Assim, aqueles entes que enviaram somente os dados relativos aos Processos Seletivos Simplificados não foram analisados. Os que enviaram documentos sobre os dois tipos de seleção, tiveram os processos simplificados analisados também.

³ Para ilustrar, em diversos casos, as autoridades respondiam apenas fornecendo os Editais, e não os Termos de Referência ou documento similar. Em outros casos, as autoridades sinalizavam para procurarmos nos Diários Oficiais Públicos, ainda que, por meio destes documentos, não tenhamos certeza de estarmos acessando, de fato, os dados relativos aos últimos Concursos. Por fim, em outros casos, havia dúvida sobre de que qual secretaria seria a competência para fornecer informações sobre contratação de instituição especializada, ocasião em que nenhuma entidade assumia a responsabilidade de nos enviar os documentos.

Aos estados e municípios que responderam às consultas com a documentação completa (edital e TR ou documento similar), agregamos concursos previamente selecionados para a pesquisa, ainda que não encontrado o correspondente edital ou termo de referência. Esses casos foram considerados importantes em razão da inclusão de etapa prática de avaliação na seleção docente⁴, o que ainda não é uma constante nos concursos para docentes, nos quais predominam etapas objetivas (provas de múltipla escolha e análise de títulos).

O conjunto final foi de 20 concursos públicos. Importante dizer que esta é uma amostra aleatória (sem um viés de seleção), decorrente das respostas obtidas a tempo nas consultas via Lei de Acesso à Informação e dos casos previamente selecionados por conterem prova prática. Portanto, não se trata de amostra representativa por região, tempo ou por concursos mais ou menos inovadores.

Os casos analisados incluem os seguintes Estados e Municípios: Alagoas, Belo Horizonte, Ceará,⁵ Distrito Federal, Goiás, Joinville, Maceió, Mato Grosso, Rio de Janeiro (município), Maranhão, Tocantins, Fortaleza, Santa Catarina, São Paulo (estado), São Paulo (município), Sobral, Roraima, Rondônia, Paraná.

A partir deste material, realizamos uma sistematização de informações objetivas a que tivemos acesso, e organizamos um panorama exemplificativo de como foram estruturados, a nível formal, os últimos concursos públicos para professores de educação básica nos entes analisados.

Para a análise dos documentos de forma objetiva, foi feita uma tabela em que cada um dos entes teve os documentos referentes ao concurso examinados. Visando o objetivo de analisar os modelos de seleção e formas de estruturação dos Concursos Públicos, foram pensadas algumas categorias de investigação. A tabela analisava as seguintes variáveis dos documentos acima mencionados: Ente federativo; Último concurso efetivo; Data do concurso; Número de vagas; Banca contratada; Qual o modelo de contratação; Comentários sobre o TR; Etapas do edital; Peso das etapas; Prova prática? (Sim ou Não); Comentários sobre a prova prática; Critérios da prova de títulos; Comentários sobre outras etapas de seleção; Última contratação de temporários; Ano de seleção de temporários e Modelos de Seleção de temporários; e Quem organizou o Processo Simplificado de Seleção.

4 Foi o caso de São Paulo (município), Joinville, Sobral e Ceará (concurso de 2018).

5 Por meio da LAI, nos foram fornecidos os documentos relativos ao ano de 2013, sendo que o último Concurso Público para contratação de professores da Educação Básica ocorreu em 2018. Incluímos ambos os concursos na análise em razão da prova prática.

Por meio da análise teórica e dos materiais empíricos, buscamos responder às perguntas de pesquisa abaixo:

- Quais as características dos editais que já implementaram reformas em processos de seleção? Como se fundamentam e como poderiam trazer maior segurança jurídica aos gestores?
- Quais os principais aspectos jurídicos ou de organização administrativa destes modelos?
- Quais os principais modelos de contratação previstos nos Termos de Referência analisados? Quais implicações a adoção do modelo (dispensa de licitação, concorrência, etc) traz quanto à possibilidade de inovação nas provas?

Planejamento e organização dos concursos docentes: questões relevantes

A leitura dos editais e termos de referência, das propostas do PL dos concursos e da legislação e literatura consultadas até aqui permite destacarmos algumas questões principais quando se trata de pensar a modernização segura dos concursos docentes no Brasil. A primeira delas se refere ao planejamento da seleção.

Preparação estratégica dos concursos

Conforme já ressaltamos nas conclusões da revisão de literatura, um dos principais problemas dos concursos em geral no Brasil consiste na ausência de uma estratégia clara e prospectiva do RH do ente federativo, que vincule a realização das provas a um planejamento do presente e futuro dos postos de trabalho. Isso é especialmente sensível na educação básica pública, que demanda uma força de trabalho muito numerosa.

O que se percebe é que não há previsibilidade, nem por parte do Poder Público, nem dos candidatos, quanto a um planejamento das vagas na carreira. Professores se formam e não conseguem estimar quando será o próximo concurso. A amostra de concursos avaliada mostrou estados que chegaram a ficar uma década sem abrir concurso para professores efetivos. Goiás, Maceió, Mato Grosso, Maranhão, Tocantins, Santa Catarina e Estado de São Paulo são exemplos de localidades em que o último concurso ocorreu há mais de cinco anos.

A longa demora para abertura de concursos leva a um acúmulo de vagas efetivas a serem preenchidas. Quando realizados, os concursos têm de ser muito grandes, para milhares de vagas, o que torna a seleção mais complexa e custosa, assim como sujeita a mais questionamentos judiciais e menos propensa à experimentação nas etapas e formas de avaliação. Dos 20 concursos docentes que examinamos, nove são para preenchimento de mais de mil vagas. O concurso docente do Paraná em 2013 foi para 13.177 vagas.

Sem previsibilidade quanto à abertura dos concursos, o Poder Público tem dificuldade de planejar a alocação do trabalho docente nas escolas, frequentemente recorrendo a contratos precários.

Os processos seletivos para contratação simplificada de professores temporários acontecem com mais frequência e têm procedimentos mais simples, cuja redução nas despesas e flexibilidade na forma de contratação são fatores de incentivo ao uso. Embora eles resolvam um problema imediato de vagas ociosas, no longo prazo podem impactar na qualidade da educação, por diversos motivos. Um deles tem a ver com a própria seleção. Grande parte dos processos seletivos simplificados se dá apenas pelo exame de títulos, etapa que, nos concursos, é a que menos pontua, e cuja literatura aponta como pouco eficiente para aferir qualidade⁶. Além disso, a jurisprudência de Tribunais de Contas estaduais tem diversos exemplos de anulação de processos simplificados pautados apenas na análise curricular, o que traz insegurança para esses processos.

Isso não significa que não possa haver bons exemplos de seleções docentes simplificadas, com avaliação adequada de competências para contratação de temporários. No conjunto de seleções analisadas, há processos simplificados que adotaram outras etapas além da análise curricular ou que privilegiaram, no caso dos títulos, a experiência dos candidatos. Em Alagoas, no ano de 2021, o processo seletivo simplificado contou com provas e títulos, pontuando experiência comprovada em docência e, para os anos iniciais, pontuando candidatos que haviam participado do Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa.

Independente do modelo de avaliação dos candidatos que se adote, a seleção dos professores temporários precisa ser pensada dentro de um planejamento mais sustentável do RH da educação, e não como medida paliativa para a imprevisibilidade e complexidade dos concursos.

O PL n.º 2258/2022 propõe alguns procedimentos que poderiam contribuir com uma melhor organização das fases preparatórias às seleções docentes.

O texto prevê etapas anteriores à autorização de abertura de concursos públicos que combinam a exigência de uma atuação mais fundamentada por parte da administração pública (tais como elaboração de uma evolução do quadro de pessoal nos últimos 5 anos e de estimativa das necessidades futuras em face das metas de desempenho), com outras que descrevem exigências já trazidas pela jurisprudência (como descrição da denominação, quantidade e atribuições dos postos a prover e inexistência de concurso público anterior válido para os mesmos postos, com candidato aprovado e não nomeado). Pede-se, ainda, uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício previsto para o provimento dos cargos em seleção e nos dois exercícios seguintes.

⁶ A questão foi apresentada pelo BID em apresentação ao grupo de trabalho do Profissão Docente (setembro/2022).

O atendimento a essas etapas, sobretudo se for adotada transparência ativa na exposição desses dados, além de racionalizar o processo de planejamento, pode reduzir o questionamento de concursos por órgãos de controle.

Dentre os processos seletivos que analisamos, os termos de referência normalmente adotam justificativas abstratas para abertura dos concursos, como artigos da Constituição Federal sobre direito à educação ou sobre provimento de cargos públicos, ou afirmações genéricas como “necessidade de suprir carências no Sistema Educacional”, “atender demandas das disciplinas da matriz educacional”, ou “transformar a escola em um espaço propício à aprendizagem”, sem desenvolver a justificativa de uma forma contextualizada, mostrando as condições e necessidades específicas daquela rede. Isso não significa que não tenha havido um estudo prévio pela respectiva administração pública para abertura destes concursos, mas, caso existam, seus fundamentos não estão expostos nos documentos disponibilizados.

Mais graves são as dezenas de casos nos quais nem mesmo conseguimos acesso aos documentos preparatórios aos concursos e, por isso, os entes não entraram no recorte de análise. Em muitos deles, como já mencionado na metodologia, a resposta ao pedido de acesso à informação demonstrava que a administração pública tinha dificuldade de compreender quais eram os documentos que antecederiam o edital ou quem seria a autoridade ou órgão responsável por sua elaboração. Isso nos leva à próxima questão, que é exatamente a governança do planejamento das seleções.

Governança das etapas de organização

Esses fatores revelam que falta à administração pública, em geral, clareza quanto à governança dos processos de organização de um concurso, ou seja, sobre as atribuições específicas de cada ator envolvido e sobre o que se espera de cada documento e etapa de preparação de um processo seletivo. Uma padronização dessas fases poderia contribuir muito com a organização e eficiência dos processos de seleção.

Tentando contribuir com essa racionalização, o PL n.º 2258/2022 traz um capítulo específico (art. 4º a 6º) voltado à governança dos processos seletivos. O texto fala na nomeação de uma comissão organizadora a quem seria atribuído o planejamento e a execução dos concursos. Essa comissão pode ser interna ao órgão que está abrindo o concurso ou, caso exista entidade semelhante na administração, o

planejamento e execução do concurso podem ser atribuídos à entidade pública pertencente ao mesmo ente federativo ou, excepcionalmente, a ente diverso, que seja especializada na seleção, capacitação ou avaliação de servidores públicos⁷.

Note-se que essas são etapas que antecedem eventual contratação de instituição externa especializada em concursos. O PL procura atribuir uma postura mais ativa à própria administração pública na governança da seleção. Além disso, planejando melhor, garante-se mais segurança e qualidade na contratação de eventual instituição externa que execute a seleção.

Os Termos de Referência analisados nos 20 concursos que examinamos, embora procurem esclarecer o que é obrigação da administração pública e o que é obrigação de instituição contratada, nem sempre deixam claro como se dá a governança dessa relação, principalmente quanto às fases preparatórias ao concurso, como a elaboração do edital.

Em vários casos a elaboração e publicação do edital é delegada à instituição a ser contratada e com prazos muito curtos (há exemplos de cronograma para elaboração de edital em 2 ou 5 dias). Ainda que o próprio Termo de Referência especifique os principais pontos sobre o concurso, o edital será o principal documento jurídico da seleção, e, prazos tão curtos podem levar a editais mal elaborados ou não revisados, aproveitados de outros processos seletivos etc., dificultando a necessária customização dos processos seletivos ao contexto e à necessidade de cada ente.

Para orientar essa governança, o PL procura esclarecer o que a administração pública precisa fazer antes de contratar uma instituição externa executora do concurso, através das atribuições que são próprias da comissão organizadora, dentre elas: planejar todas as etapas do concurso público; identificar os conhecimentos, habilidades e, quando for o caso, competências necessárias ao exercício dos postos a prover; decidir sobre os tipos de prova e os critérios de avaliação mais adequados; definir o conteúdo programático, as atividades práticas e os aspectos comportamentais a serem avaliados e decidir sobre o uso de avaliação por títulos, se lei específica não a determinar, bem como sobre os títulos a serem considerados, em vista dos conhecimentos, habilidades e competências necessários.

No caso da contratação de uma instituição especializada em concursos, as fases seguintes, já pertencentes à execução da seleção, podem ser conduzidas pela instituição especializada, mas sempre com o acompanhamento da comissão organizadora.

⁷ É o caso das chamadas “escolas de governo”, por exemplo, presentes em diversos entes federativos.

Para garantir que a comissão consiga assumir todas essas funções, o PL prevê que ela conte, sempre que possível, com um membro da área de recursos humanos, e com membros que exerçam atividades de complexidade igual ou superior às dos postos a prover. No caso dos concursos docentes, isso garantiria a necessária combinação entre uma visão jurídico-burocrática, capaz de assegurar segurança e eficiência dos processos, e de uma visão pedagógica, que faça do edital um instrumento capaz de selecionar o perfil docente que a educação pública requer em cada contexto.

Elaboração do Termo de Referência e contratação de instituição especializada

Realizadas as etapas de preparação, os órgãos da administração pública possuem, em regra, duas possibilidades: executar diretamente a seleção ou contratar uma instituição especializada na realização de concursos públicos. Em tese, não há obrigatoriedade em contratar instituição externa, mas essa é a opção mais comum adotada pela administração pública em razão da complexidade e tamanho dos processos seletivos docentes.

Dos 20 concursos que examinamos em estados e capitais, apenas um não realizou a contratação de instituição especializada na organização de concursos (tendo sido realizado por órgão interno da mesma administração).

O passo a passo da contratação depende do modelo escolhido pela Administração Pública. De forma geral, as Secretarias de Educação comunicarão, por meio do Diário Oficial, a sua intenção de contratar organização especializada, o conteúdo programático que pretende abordar nas provas do concurso, o cronograma, regras para inscrição, formato de cada etapa etc.: trata-se do Termo de Referência (TR) ou do Projeto Básico.

O Termo de Referência consiste num instrumento que deve conter a descrição e os parâmetros para a contratação pública, cuja definição está prevista no art. 6º, XXIII, da Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021). É neste documento que os entes federativos devem dispor sobre as condições para contratação das empresas ou organizações que trabalham com a realização de concursos. Além do conteúdo e formato das provas, o TR, ou instrumento similar, deve especificar a forma de contratação e os requisitos que deverão ser observados pela contratada.

Abaixo é possível identificar as previsões legais sobre o Projeto Básico ou Termo de Referência. O TR é especificamente previsto pela Nova Lei de Licitações, aprovada em 2021. A lei de licitações vigente até então, utilizava o Projeto Básico, embora tenhamos encontrado concursos anteriores à nova lei de licitações, que se valeram do instrumento Termo de Referência. O conteúdo dos dois documentos é muito similar. O que os difere é que a Nova Lei de Licitações demonstrou preferência pelo TR na hipótese de contratação de serviços, enquanto o Projeto Básico também é utilizado para a contratação de obras, sendo, portanto, mais abrangente em seu escopo.

Antiga Lei de Licitações - Lei nº 8.666/93	Nova Lei de Licitações - Lei nº 14.133/2021
<p>Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:</p> <p>I - projeto básico;</p>	<p>Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual [...], compreendidos:</p> <p>II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;</p>
<p>Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:</p> <p>IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, [...], devendo conter os seguintes elementos:</p> <p>[...]</p>	<p>Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:</p> <p>XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:</p> <p>[...]</p> <p>XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, [...], devendo conter os seguintes elementos:</p> <p>[...]</p>

Nos termos de referência que analisamos, observamos que não há uma padronização quanto à função ou estrutura do TR. Há entes que disponibilizam o documento já identificando a instituição que foi contratada e descrevendo todo o processo que levou à sua escolha. Em outros casos, o documento disponibilizado se tratava exatamente dos parâmetros para a instituição que viria a ser escolhida, indicando o início do processo que levaria ao recebimento das propostas. Alguns TRs continham apenas breve menção ao processo de contratação, servindo mais

para direcionar a elaboração do edital pela contratada, se assemelhando muito ao conteúdo típico de um edital (que parece ser adiantado por alguns termos de referência).

Notamos documentos em que não há tecnicidade na descrição dos procedimentos de licitação, confundindo a contratação direta com as modalidades de licitação ou com os critérios de julgamento das propostas. A justificativa da contratação de instituição externa em vários TRs se confunde com a justificativa para abertura do concurso. No geral, são documentos confusos, pouco objetivos e que parecem sobrepor trechos de outros documentos, como um modelo que foi sendo enxertado.

Além da dificuldade que isso gera quanto ao acesso à informação pela sociedade ou outros órgãos públicos, a racionalização desses documentos é medida fundamental para gestão do conhecimento dentro da própria administração pública e para maior segurança diante do controle. Ao avaliar documentação confusa e que nem sempre esclarece qual foi o passo a passo do processo de contratação, não é estranho que tribunais de contas acabem se concentrando diretamente no preço, sem avaliar outros fatores que influenciam a escolha da organização especializada em concursos.

Simplificadamente, o TR deve ser organizado de modo a esclarecer, dentre outros pontos:

- A necessidade do concurso
- A necessidade de administração pública em contratar uma instituição especializada externa para executá-lo (como justificativas separadas);
- Qual será a forma de contratação e o porquê da escolha
- Em caso de contratação direta, quem será contratada e por quais motivos, destacando a experiência e reputação da organização e eventuais contratos que já tenham sido celebrados por esse mesmo ente e seus bons resultados
- Em caso de licitação, quem pode concorrer e quais os critérios de seleção;
- Como vai remunerar a fornecedora (taxa de inscrição ou outro formato)
- Como se dará a governança da execução do concurso, ou seja, o que compete a cada uma das partes;

- O que espera da seleção em termos de conteúdo, formato, peso das etapas e competências que deseja avaliar
- Cronograma de execução e outras questões formais referentes ao serviço.

Nos 20 concursos que analisamos encontramos alguns pontos a serem destacados.

Quanto à justificativa para contratação, já relatamos que a maior parte dos TRs não traz justificativa específica de porque é necessário contratar uma instituição externa, misturando essa justificativa com a da necessidade de abrir um concurso. Esse é certamente um ponto a ser aprimorado, independente do modelo de contratação.

Sobre as exigências técnicas para as instituições fornecedoras serem contratadas, nos TRs analisados encontramos diferentes tipos de detalhamento.

O TR referente ao concurso público de professores em Belo Horizonte, de 2022, traz um exemplo de descrição detalhada dos critérios técnicos para escolha da instituição organizadora. O edital de licitação (a contratação foi na modalidade de concorrência) requereu, primeiro, a comprovação de organização de provas objetivas e discursivas de número de inscritos total somado de no mínimo 15000 inscrições, sendo pelo menos um dos concursos atestados de pelo menos 7500 inscritos. Pediu-se também comprovação de realização de prova de títulos com avaliação total de 2675 candidatos, sendo pelo menos um concurso de no mínimo 1337 inscritos⁸. A pontuação pela experiência prévia da organização foi contabilizada de modo que a realização de concursos com maior número de candidatos somavam mais pontos. Além disso, o responsável geral e o responsável pela banca examinadora deveriam ter 10 anos de experiência coordenando concursos públicos e suas pontuações aumentariam conforme maior título acadêmico. Por fim, 2 membros da banca examinadora foram avaliados com base na quantidade de concursos em que já haviam participado. Para obter a pontuação máxima, era necessário ter participado de 20 concursos.

O concurso de Sobral, em 2018, foi outro exemplo que chamou atenção quanto aos requisitos para a contratada⁹. Nesse caso, a contratação foi por dispensa de lici-

8 Não fica claro, contudo, o critério utilizado para se chegar a esses números e porque eles seriam o parâmetro de qualidade.

9 Exigências para a contratação:

- realização do Certame em menor prazo, sendo aceito no máximo 120 dias;
- maior economicidade e preços condizentes com o aplicado no mercado;
- realização da prova objetiva e dissertativa para professor em um dia, dividida em 2 (dois) turnos de provas, e objetiva para orientador em 1 (um) turno, conforme tabela do item 02;
- realizar todas as fases do certame, conforme cronograma estabelecido pelo contratante;
- possuir em seus fins estatutário/regimental a dedicação à pesquisa, ao ensino ou desenvolvimento institucional;
- ter notória e ilibada reputação ético/profissional;
- não possuir fins lucrativos;

tação e o TR apresentou requisitos como a exigência de que a organização possua-se pelo menos trinta doutores em seus quadros, devendo dez deles elaborarem as questões do concurso.

Já quanto à forma de contratação, também há mais de uma possibilidade. São mais frequentes:

- a. Contratação por licitação na modalidade de concorrência:** é o tipo de seleção em que qualquer interessado que comprove ter os requisitos mínimos exigidos no edital pode concorrer. A escolha da proposta e o julgamento são feitos com base nos critérios pré-definidos no edital de licitação. O critério de julgamento poderá ser o de menor preço, técnica ou técnica e preço. Para a contratação de instituições fornecedoras de concursos, o critério que mais se adequa seria o de técnica, ou técnica e preço.
- b. Contratação direta por dispensa de Licitação:** o ordenamento jurídico brasileiro determina que a licitação seja a forma preferencial de contratação (artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal). No entanto, a licitação será dispensável em casos previstos na Lei de Licitações, como a situação de serviço especializado. Essa hipótese é a que costuma ser enquadrada na contratação de instituições fornecedoras de concurso. Na contratação direta, a Administração possui liberdade para escolher o prestador de serviços que melhor se adequar aos seus propósitos. Abaixo, apresentamos os fundamentos legais mais comuns para justificar a dispensa de licitação para a contratação de instituições especializadas em concurso, tanto na Antiga Lei de Licitações, quanto na Nova. É possível perceber que o escopo da atividade educacional a ser desenvolvida pela instituição foi mais detalhado pela Lei nº 13.133/2021. O enquadramento para a contratação de pessoa jurídica de direito público interno, outra hipótese possível de dispensa para o serviço de execução de concursos públicos, manteve redação parecida.

- ter no mínimo 30 Doutores no corpo técnico permanente ou na IES conveniada e regularizada pelo MEC ou Conselho Estadual de Educação;
- ter no mínimo 10 Doutores vinculados ao corpo docente que irá elaborar os quesitos das provas objetivas, ou na IES conveniada e regularizada pelo MEC ou Conselho Estadual de Educação;
- Coordenador Geral da Organizadora ter no mínimo 05 (cinco) anos de experiência na coordenação de trabalhos de realização de concursos públicos, processos seletivos ou de vestibulares ou similares.
- Coordenador de Polo com experiência mínima de 05 (cinco) concursos públicos, processos seletivos ou de vestibulares ou similares;
- Equipe de Apoio com experiência mínima de 03 (três) concursos públicos, processos seletivos ou de vestibulares ou similares.

Aspectos jurídicos da seleção docente:

Parte III: Planejamento, contratação de instituições especializadas e organização de concursos públicos docentes no Brasil

Antiga Lei de Licitações - Lei nº 8.666/93	Nova Lei de Licitações - Lei nº 14.133/2021
<p>Art. 24. É dispensável a licitação:</p> <p>XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, [...] desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;</p> <p>VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;</p>	<p>Art. 75. É dispensável a licitação:</p> <p>XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, [...] desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;</p> <p>IX - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;</p>

Em nossa amostra de pesquisa, a contratação direta por dispensa de licitação foi a forma de contratação mais adotada pelos entes. Dos 20 concursos avaliados, 11 deles tiveram a contratação de instituição fornecedora por dispensa de licitação. Normalmente a dispensa veio amparada no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021.

Em um outro caso, embora não esteja claro nos documentos fornecidos, tudo leva a crer que houve contratação direta por se tratar de fundação pública pertencente à mesma administração contratante.

Em 5 concursos, a fornecedora foi contratada por licitação, a maior parte na modalidade concorrência¹⁰. Em um caso houve execução direta do concurso pela administração pública, e em dois concursos não foi possível identificar a forma de contratação.

Com isso, conclui-se que a contratação direta por dispensa de licitação é a forma que predomina. E realmente parece ser a forma mais adequada para contratação deste tipo específico de serviço, que demanda uma instituição especializada e experiente.

¹⁰ Em alguns casos não foi possível ter certeza da modalidade de licitação adotada, mas o mais provável é ter sido na modalidade concorrência por técnica e preço. Não encontramos nenhum caso de licitação realizada por outra modalidade, como pregão ou carta convite.

É fato notório que algumas instituições gozam de maior reputação quando o assunto é elaboração de concursos, levando-se em conta a credibilidade da banca examinadora, tempo de funcionamento e, eventualmente, o grau de judicialização ou questionamento dos concursos que realizou. Esses são fatores que o gestor público pode considerar no momento da contratação.

Os termos de referência consultados demonstraram essa preocupação. Vários deles ressaltaram a necessidade de contratar instituição especializada, com expertise na área dos concursos, contendo em seu estatuto social objetivos ligados ao ensino e à pesquisa, inclusive citando a jurisprudência do TCU acerca do tema (cf. Mato Grosso, Acórdão 2.360-25/08-2, Plenário, Relator André Luiz de Carvalho).

A menção à reputação das instituições especializadas nos parece um conteúdo importante de constar nos documentos preparatórios à contratação direta. Isso porque ainda há insegurança jurídica no posicionamento dos órgãos de controle. Tribunais de contas possuem interpretações controversas quando se trata da contratação sem licitação, tanto na hipótese de instituição especializada e sem fins lucrativos (Art. 75, XV, Lei nº 14.133/2021), quanto na de instituição integrante da administração pública (Art. 75, IX, Lei nº 14.133/2021) ¹¹.

Alguns tribunais de contas, por exemplo, exigem que seja feita uma cotação de preços mesmo no caso de contratação direta por dispensa de licitação. Para cumprir essa exigência, que não tem respaldo legal, a administração pública acaba adotando procedimentos típicos de modalidades de licitação, como envio de convites para receber propostas, e análise das propostas por técnica e preço, ainda que, ao final, vá contratar por dispensa de licitação. Na amostra de TRs analisados, um exemplo disso é o TR referente ao concurso do Mato Grosso em 2017. O Estado especifica no TR todo o processo de envio de ofício a diversas instituições fornecedoras de concurso, e depois os critérios, de preço e técnica, que a comissão de concursos da Secretaria de Educação utilizou para escolher a vencedora, ainda que não se tratasse de uma concorrência.

O resultado disso são documentos que caracterizam uma espécie de “licitação informal” (SUNDFELD, 2014), que mais confunde do que ajuda, além de gerar uma burocracia adicional e desnecessária ao processo de contratação. Embora o formato adotado pelo TR do Mato Grosso possa resguardar a administração de eventuais questionamentos de órgãos de controle, é preciso afirmar que a contratação por

¹¹ A controvérsia existe para contratações por dispensa em geral, mas seria interessante uma pesquisa específica sobre a contratação de instituições especializadas em concursos, tema que não entrou na pesquisa de jurisprudência, objeto do segundo relatório de pesquisa desta série.

dispensa de licitação é uma faculdade da administração pública em que ela escolhe, por seus critérios, a instituição a ser contratada, não cabendo a transformação dessa faculdade, legalmente amparada, em uma modalidade nova e informal de licitação.

O tema foi abordado por Carlos Ari Sundfeld (2014) em artigo sobre o tema:

O custo e o tempo desse trabalho burocrático — dessa “licitação informal” — seriam grandes e, se isso fizesse mesmo sentido para a Lei no 8.666/1993, ela não teria, no art. 24, XIII, justamente autorizado a contratação sem licitação; teria, como é óbvio, exigido para todos os casos uma licitação formal, de técnica e preço, nos moldes do art. 46. Em suma, se a lei autorizou a dispensa de licitação — isto é, que a administração, ao necessitar de serviços técnicos profissionais especiais para o seu desenvolvimento institucional, escolha de boa-fé uma entidade idônea e negocie com ela um contrato e um preço —, foi exatamente para evitar a licitação, formal ou informal! E isso, claro, porque a lei sabia da dificuldade e custo para, em certos objetos complexos, fazer procedimentos comparativos realmente sérios (p. 96).

A discricionariedade da gestão na escolha final da contratada, vantagem trazida pelo formato da contratação direta, não significa, contudo, que não deva haver transparência e segurança nos procedimentos e critérios adotados nessa escolha. Uma boa redação da justificativa para contratação de determinada instituição, que seja clara, direta e contextualizada à realidade específica da rede, resolveria em grande parte os problemas que hoje levam a questionamentos de órgãos de controle. Essa redação, importa dizer, é menos jurídica ou burocrática do que gestores costumam imaginar. O foco não deveria estar na cópia de artigos de lei, mas na descrição fática do porquê se deseja contratar determinada organização (qual sua reputação, eventual experiência na mesma rede que vai contratar, boas experiências anteriores, exemplos de concursos parecidos que já realizou etc). É importante que essa argumentação venha da própria comissão organizadora do concurso e não seja delegada apenas a setores da administração que não estão a par das necessidades e escolhas feitas para determinada seleção. Em outras palavras, quem escolhe como contratar e justifica a opção por determinada instituição devem ser servidores diretamente ligados à atividade fim da contratação, e não servidores que, por exemplo, só cuidam de “compras” e nem sempre participam das decisões materiais que levam à contratação.

A possibilidade de contratação direta de instituições especializadas também foi tema das discussões em torno das diferentes versões do PL que busca regulamentar os concursos públicos em âmbito nacional (atual PL nº 2258/2022)¹².

¹² O PL dos concursos foi abordado mais detalhadamente no relatório I desta pesquisa; dentre as alterações ao texto que tramitava desde 2003, está o tema da contratação das instituições especializadas. No dia 04 de agosto deste ano, o PL foi

Uma das alterações realizadas pelo substitutivo atualmente em tramitação foi a da redação que exigia licitação para a escolha das instituições fornecedoras de concursos, previsão que, além de limitar a discricionariedade do gestor público, poderia impedir a contratação das organizações mais qualificadas e experientes que podem não oferecer o preço mais baixo justamente em razão de sua expertise. A atual redação do PL não trata do tema, mas a autorização legal para essa forma de contratação permanece na própria Lei de Licitações, conforme abordado anteriormente neste relatório.

Concursos organizados por entidades com menos experiência tendem a apresentar maiores índices de questionamentos. Além disso, é interessante notar que o próprio Tribunal de Contas da União realiza contratações diretas para a escolha da organizadora de seus concursos. O último concurso disponibilizado no portal de transparência do TCU teve a primeira fase realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), e o extrato do contrato no Diário Oficial fundamenta a contratação no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993 (dispensa de licitação para contratação de instituição de ensino e pesquisa sem fins lucrativos)¹³.

A aprovação de uma permissão geral de contratação por dispensa de licitação voltada ao caso específico dos concursos traria maior segurança aos gestores, mas é importante registrar que hoje não há restrição legal a essa forma de contratação, pelo contrário, a hipótese se mantém na Lei de Licitações. A segurança da escolha será tanto maior quanto mais bem justificado e transparente for o processo de contratação o que, a nosso ver, depende de Termos de Referência mais claros e mais bem organizados do que os que levantamos nesta pesquisa.

Quanto ao perfil das instituições contratadas, elas podem ser instituições privadas sem fins lucrativos, instituições integrantes da administração pública ou empresas privadas, com fins lucrativos. Não há vedação legal à contratação de nenhuma delas, embora o perfil da instituição contratada influencie na possibilidade da contratação sem licitação (a justificativa legal para dispensa são as hipóteses da lei de licitações que tratam de instituições sem fins lucrativos).

Na amostra analisada, todos os casos foram de contratação de instituições sem fins lucrativos. A interlocução entre universidade e Administração Pública é uma

.....
aprovado na Câmara de Deputados, estando agora no Senado Federal.
Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/08/12/projeto-que-muda-norma-geral-para-concursos-publicos-retorna-ao-senado>. Acesso: 02 out. 2022.

13 Diário Oficial da União: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/extrato-de-contrato-n-4/2021-isc/tcu-352560114> Acesso em 05/11/2022

constante quando observamos tanto as instituições contratadas diretamente por dispensa quanto as que ganham licitações – como a VUNESP, ligada à UNESP; CE-BRASPE, ligada à UNB; COPEVE, ligada à UFAL; Fundação Sousândrade, ligada à UFMA; Instituto de Apoio do Desenvolvimento da Uva-lade, ligado à Universidade Estadual Vale do Acaraú (Sobral/CE).

Em Fortaleza, identificamos que há órgão municipal para seleção e formação de pessoas, que responde pelos concursos locais. O Instituto Municipal de Desenvolvimento de Recursos Humanos (IMPARH) é uma fundação de natureza técnico-científica, cultural e tecnológica, incumbida dos desenvolvimentos institucional, pessoal e ensino. Não encontramos estatuto disponibilizado no site, mas pela descrição da instituição na página da Prefeitura de Fortaleza, tudo leva a crer que se trata de uma fundação pública, portanto uma instituição integrante da própria administração pública¹⁴. Foi o IMPARH que organizou o último concurso de professores efetivos neste município, cujas etapas de seleção foram prova objetiva, prova prática e análise de títulos e de experiência profissional.

A contratação desse tipo de instituição, conforme art. 75, IX da nova lei de licitações, pode se dar por dispensa de licitação, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. Idealmente, instituições ligadas à administração pública incumbidas de seleção e formação de RH, como as escolas de governo, poderiam fazer até outros tipos de ajuste para organização do concurso, não dependendo necessariamente de uma contratação. O PL nº 2258/2022, inclusive, prevê para esses casos uma governança distinta do que a destinada a instituições externas. O próprio planejamento do concurso, e não apenas as etapas de execução, poderia ser delegado a essas organizações de direito público (Art. 4º, II do PL 2258/2022), que assumiriam o lugar da comissão organizadora, algo que instituições privadas não poderiam fazer.

Por fim, identificamos um caso em que o ente organizou diretamente a seleção, em todas as suas etapas, que foi o concurso público de 2013 no município do Rio de Janeiro. Embora tenha sido um concurso complexo, que contou com etapa prática de curso de formação, os documentos dão a entender que não houve contratação de instituição externa, indicando a Coordenadoria Geral de Gestão de Talentos da Secretaria Municipal de Administração como responsável e executora do processo seletivo.

14 A instituição está descrita no site da prefeitura de Fortaleza: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/a-secretaria-352> e em <https://concursos.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em 05/11/2022

Uma vez realizado o processo de escolha da instituição responsável, o órgão público e a entidade vão celebrar um contrato administrativo de prestação de serviços com as respectivas obrigações quanto à organização do concurso. Buscamos publicações que esclarecessem as formas mais comuns de remuneração das organizadoras nestes contratos, mas não encontramos materiais sobre o tema. Em princípio, e conforme confirmamos nos editais e TRs analisados, há diferentes modelos possíveis. Encontramos casos em que a administração paga um valor à contratada, com cronograma de pagamento em parcelas vinculadas às etapas do concurso, e casos em que a remuneração se dá diretamente pelas taxas de inscrição pagas pelos candidatos, ou seja, em que não há qualquer dispêndio do orçamento direto da administração pública.

Além da elaboração e aplicação das provas, a contratação normalmente envolve o desenvolvimento do edital, recebimento das inscrições, gerenciamento dos valores recebidos por estas e suas respectivas isenções, organização dos locais de prova e divulgação dos resultados.

Execução do concurso e etapas de seleção: temas de atenção para uma modernização segura.

Quanto aos instrumentos de seleção, ao examinar os 20 editais que selecionamos, observamos que predomina o método de seleção por meio de prova objetiva e análise de títulos, mas diversos entes já têm recorrido às provas práticas. Destacamos a seguir algumas questões importantes sobre duas etapas sensíveis para a segurança jurídica dos concursos: (i) a prova prática, por ser uma etapa que difere do padrão de provas dos concursos docentes, mas que já vem sendo aplicada em diversas localidades, e (ii) a prova de títulos, por estar muito sujeita a questionamentos judiciais, conforme concluímos no segundo relatório de pesquisa.

Na amostra analisada, a avaliação didática foi realizada nos estados do Mato Grosso, Ceará e Paraná, e nos municípios de Sobral, Fortaleza, Rio de Janeiro, São Paulo e Joinville. No caso de São Paulo e Joinville os concursos estão em andamento.

Rondônia é um exemplo de concurso em que houve prova prática, mas apenas para a vaga de professores com fluência em libras¹⁵. A experiência com a organiza-

15 A prova prática para professores e técnicos educacionais capacitados em Libras consistiu na explicação, pelos candidatos, de um determinado tema disposto em edital, em 15 minutos. Os critérios de avaliação foram: fluência em Libras (vocabulário, classificadores, gramática, uso do espaço e expressão facial e corporal (peso 9)); improvisação/criatividade (peso 3); didática/metodologia de ensino (contextualização do tema: coesão, coerência (peso 4)); Domínio do conteúdo (conhecimento do conteúdo e utilização adequada do tempo (peso 4)). Ao final da prova, a nota já era apresentada ao can-

ção das provas práticas de libras pode inspirar avaliações didáticas em geral, não apenas quanto ao método de avaliação, mas também quanto aos procedimentos de aplicação da prova (gravação, sorteio de tema etc).

Como detalhamos na pesquisa de jurisprudência, a inclusão de etapas práticas é permitida e não requer lei específica para isso (como seria o caso da entrevista ou outras etapas psicológicas que dependem de lei). Mas na previsão da prova prática, gestores públicos devem atentar para uma definição clara e detalhada dos procedimentos e dos critérios de avaliação, minimizando os riscos de questionamento da prova.

Os julgados consultados na pesquisa de jurisprudência não necessariamente limitavam a inclusão desse tipo de prova, mas impunham um ônus maior de detalhamento para que avaliação não fosse considerada subjetiva. Nesse sentido, não basta dizer que a prova vai avaliar a didática, é necessário especificar as competências específicas esperadas e os critérios de avaliação.

Encontramos um bom exemplo de detalhamento dos critérios de avaliação didática no concurso docente realizado pelo estado do Mato Grosso (2017). A prova prática, denominada “avaliação didática”, consistiu em apresentação de uma aula de vinte minutos e de plano de aula. O edital apresenta critérios detalhados de como a nota seria auferida, subdividindo a avaliação da performance do candidato em elementos da introdução, desenvolvimento e conclusão da aula¹⁶. Os critérios de avaliação trouxeram tópicos como fator motivacional na introdução do tema e

didato, que poderia recorrer e, se o fizesse, receberia no mesmo momento a resposta ao seu recurso. A prova foi filmada. O candidato que não autorizasse a filmagem era eliminado do concurso. A prova prática foi eliminatória.

16 Mato Grosso: 10.10. A Avaliação Didática consistirá na apresentação de uma aula com duração máxima de 20 (vinte) minutos, a ser elaborada e ministrada pelo candidato, que será apresentada para uma Banca Examinadora formada por 3 (três) profissionais da Área da Educação.

10.11. O candidato deverá escolher o tema da aula a ser ministrada, baseando-se no conteúdo programático específico do seu Perfil Profissional, descritos no Anexo IV deste Edital. A apresentação da aula será avaliada de acordo com os seguintes critérios: Plano de Aula, Desenvolvimento de Aula e Metodologia.

10.12. No critério Plano de Aula será avaliado o seguinte:

- a) Apresentação de objetivos, conteúdos, metodologia, recursos didáticos, atividades, avaliação e referenciais, analisados mediante pertinência e adequação ao tema da aula;
- b) Estabelecimento dos procedimentos da ação docente como: introdução, desenvolvimento e fechamento da aula;
- c) Adequação do plano de aula ao tempo disponível.

10.13. No critério Desenvolvimento da Aula será avaliado o seguinte:

- a) Visão introdutória do assunto com fator motivacional;
- b) Clareza na apresentação;
- c) Domínio de conteúdo;
- d) Sequência didática;
- d) Capacidade de sintetizar os pontos fundamentais (conclusão e síntese);
- e) Conclusão da aula no tempo previsto.

10.14. No critério Metodologia será avaliado o seguinte:

- a) Uso adequado da língua portuguesa;
- b) Procedimentos da ação docente adequados aos objetivos e conteúdo do plano;
- c) Capacidade de comunicação na exposição do conteúdo.

capacidade de conclusão no tempo previsto, mostrando que houve delimitação de critérios de didática e metodologia. Esse ponto é importante porque uma preocupação apresentada pela literatura é que as provas práticas fossem conteudistas, tornando-se outra maneira de aferir conhecimento específico, o que já é feito pelas provas objetivas e discursivas.

Quanto aos procedimentos de aplicação da prova, são temas relevantes: (i) a forma e data de sorteio dos temas, (ii) a combinação com eventual plano de aula escrito e como ele será incorporado na avaliação, (iii) a possibilidade de o candidato usar recursos multimídias na aula, (iv) a acessibilidade ao local das provas, (v) a composição da banca avaliadora, dentre outros.

No concurso do Mato Grosso, citado acima, diferente do que vimos na maior parte dos editais com prova prática, o tema da aula foi de escolha do candidato a partir do conteúdo programático do edital, e não um sorteio realizado pela banca. No caso de sorteio de tema, é importante considerar com que antecedência ele será realizado .

Ainda sobre os procedimentos, vimos anteriormente que jurisprudência tende a definir se um método de avaliação em concurso público é válido ou não pela possibilidade de ele ser contestado e revisado judicialmente. Para tanto, no caso de provas práticas em que o candidato dá uma aula, diversos editais preveem a gravação da banca, o que garante eventual reavaliação da prova. Assim, a gravação nos parece uma boa medida de segurança jurídica, desde que previsto em edital a utilização específica da gravação para este fim, além de autorização dos candidatos para serem gravados.

Assim como no Mato Grosso, Sobral também realizou concurso com prova prática. O candidato deveria apresentar plano de aula e expor uma aula à banca por vinte a trinta minutos. Nesse caso, o tema foi definido por sorteio, com 24h de antecedência à prova. O edital não previa expressamente se a aula seria gravada, mas apresentou uma proibição de que o candidato a gravasse (apenas a banca poderia realizar a gravação)¹⁷. Os critérios de avaliação estão especificados em anexo próprio do edital e também possuem um bom nível de detalhamento¹⁸.

17 "Não será permitida a gravação da aula durante a apresentação, nem registros de fotos do local e de pessoas envolvidas no processo, exceto se realizados pela CEPS. A veiculação destes pode respaldar a Coordenação para abertura de processos judiciais."

18 Sobral: 10.1. A Prova Didática constará de uma aula, cujo tema será sorteado, dentre os citados no Anexo IV, com antecedência de 24 (vinte e quatro) horas, em local, data e horário divulgados juntamente com o resultado DEFINITIVO da Prova Objetiva. 10.5. Os temas da aula, bem como a escala de pontuação, constam no anexo IV deste Edital. 10.6. O candidato deverá construir um plano de aula, em 3 (três) vias, devendo entregar uma via a cada membro da banca examinadora ao iniciar sua exposição. 10.7. A Prova Didática (3ª fase) terá duração de, no mínimo, 20 (vinte) minutos e, no máximo, 30 (trinta) minutos.

Sendo uma etapa recém incorporada nos concursos públicos para docentes, natural que existam disparidades entre os editais. É importante que essa etapa seja customizada, ou seja, prevista conforme a realidade de cada ente. Ao mesmo tempo, concursos já realizados podem ser uma boa fonte de aprendizado institucional, especialmente em locais em que a etapa já foi aplicada mais de uma vez.

O Ceará é um exemplo de Estado em que a prova prática já foi realizada em dois concursos docentes, em 2013 e 2018. Em ambos os casos, o concurso foi composto por prova objetiva (peso 80), prova prática (peso 25) e avaliação de títulos (peso 5). As duas primeiras etapas eram tanto classificatórias quanto eliminatórias e a última apenas classificatória.

A estrutura da prova prática manteve-se parecida nos dois concursos. O candidato tinha 25 minutos, sendo 20 de exposição e 5 para responder questionamentos da banca. Nesse caso, os candidatos não podiam utilizar recursos multimídia na aula, apenas giz e lousa. Notamos que isso é algo que varia bastante de concurso para concurso.

Em 2013, no Ceará, havia indicação de que o questionamento da banca seria um só e que seria uma pergunta objetiva. Há menção à gravação do áudio das provas por parte das bancas. O sorteio do tema da aula era feito 24 horas antes da prova. No segundo concurso, não havia detalhamento sobre o questionamento que poderia vir da banca examinadora nem sobre gravações e o sorteio passou a ser feito com 48 horas de antecedência.

Notamos que no concurso de 2018, no Ceará, a prova objetiva dos candidatos que concorriam para disciplina de Libras passou a ser em Libras, o que foi uma importante evolução para a efetiva inclusão do público surdo.

Quanto à etapa de títulos, dos 20 concursos examinados, 11 consideraram apenas os diplomas de formação (mestrado, doutorado e pós-graduação), e 9 pontuaram também a experiência profissional docente.

A forma de pontuação dos títulos difere bastante. Há concursos que usam apenas de forma classificatória e uma minoria em que os títulos são eliminatórios e classificatórios.

Os estados que consideraram tempo de serviço/experiência docente na pontuação de títulos de seus últimos concursos docentes foram São Paulo, Tocantins, Maranhão, Paraná e Distrito Federal. Os municípios foram Fortaleza, Maceió, Sobral e São Paulo.

Embora a pontuação da experiência profissional possa ser um método mais eficiente para aferir competências docentes do que a pontuação de diplomas, ela traz suas dificuldades quanto aos critérios de comprovação. É preciso definir com antecedência o que será aceito como experiência profissional (se apenas experiência docente ou se outras funções escolares ou em cargos administrativos na educação), e qual a forma de comprovação (aprovação em concurso anterior, carteira de trabalho, mera declaração de escola onde o professor tenha dado aula...). Essa ponderação é importante porque encontramos um alto grau de judicialização dessa etapa de títulos. Não é incomum que candidatos busquem o judiciário para tentar reconhecimento de certificados ou documentos que a banca não reconheceu.

Alguns exemplos, dentre os concursos analisados, valem a menção.

No último concurso docente de Maceió, a experiência profissional na área da educação foi considerada amplamente. O edital especificou como diferentes categorias de profissionais poderiam comprovar o trabalho realizado, incluindo a hipótese de trabalhadores cooperados ou mesmo de proprietários de escolas¹⁹.

No Maranhão, a experiência foi restrita à profissão de professor na educação básica, podendo ser comprovada por Carteira de Trabalho, contrato de prestação de serviço, ato de nomeação (termo de posse) ou declaração de instituição pública ou privada.

Por fim, e ainda quanto aos títulos, é importante que os gestores públicos considerem exigências específicas aos diplomas como forma de evitar fraudes. Se for muito ampla a abertura para cursos de especialização, por exemplo, fica mais difícil aferir a qualidade e a veracidade dos diplomas. Alguns exemplos consultados determinam que a especialização deva contar com o mínimo de 360 horas, realizada em instituição de ensino reconhecida pelo MEC ou pelo Conselho de Educação competente.

¹⁹ A experiência no âmbito privado deveria ser comprovada por meio de Declaração do empregador ou por meio de cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social. A experiência no âmbito público deveria ser comprovada por declaração/certidão do responsável legal pelo órgão responsável pelo cargo em questão. A experiência como profissional liberal/autônomo deveria ser comprovada por Contrato de Prestação de Serviço ou recibo de serviços prestados ou ainda por declaração do tomador de serviço. Nos casos de Sócio ou Proprietário, poderia ser comprovado o título por Contrato Social da Empresa ou Declaração de Tomador de Serviço. Por fim, para comprovação no exercício de cooperado, deveria ser comprovado por meio de declaração de cooperativa.

Considerações finais: padronizar o planejamento para customizar as etapas de seleção

O relatório procurou destacar os principais temas ligados à modernização segura dos concursos docentes, tendo em vista as etapas de pesquisa anteriores (literatura, legislação e jurisprudência), a amostra de concursos analisadas desde a fase de elaboração dos termos de referência, e as propostas advindas do Projeto de Lei para uma regulamentação nacional dos concursos.

Em síntese, sugerimos que o apoio técnico aos gestores públicos visando à racionalização das etapas de planejamento do concurso docente é de grande importância para que a inovação nas etapas e critérios de seleção seja feita com transparência, eficiência e segurança jurídica.

Nesse sentido, uma espécie de “guia de governança” para preparação e organização de concursos, com foco no planejamento, pode contribuir com as experiências de experimentação e facilitar que as provas sejam customizadas à realidade e à necessidade de cada ente. A atenção às competências internas da administração pública nas escolhas relacionadas ao concurso parece um tema essencial. Outro ponto é a estrutura e organização do Termo de Referência, que precisa ser um documento mais claro e objetivo.

O [PL nº 2258/2022](#) traz várias propostas neste sentido, e pode ser aproveitado nesta tarefa, independente da sua conversão em lei. Várias das medidas trazidas pelo texto são de racionalização do planejamento dos processos seletivos e consistem em boas práticas que já poderiam ser aplicadas.

Quanto às etapas de seleção, destacamos os principais pontos de atenção para organização da prova prática/didática e das etapas de títulos, que consideramos mais sensíveis para a segurança e eficiência dos concursos.

A orientação aos gestores públicos, nestes pontos, deve considerar, quanto à prova prática: (i) detalhamento dos critérios de avaliação do plano de aula e da aula prática; (ii) procedimentos de escolha do tema - escolha livre ou sorteio; (iii) esclarecimentos quanto à gravação da aula pela banca, inclusive indicando o que será feito com as gravações após a seleção; (iv) acessibilidade ao local de prova, considerando distâncias e cronograma; (v) esclarecimento quanto à possibilidade de os

candidatos usarem ferramentas multimídia, ou outras ferramentas além de giz e lousa; (vi) vinculação da avaliação da aula prática ao plano de aula escrito.

Já quanto aos títulos, os pontos de atenção são: (i) pontuação da experiência profissional ou apenas da formação acadêmica; (ii) especificidade dos tipos de experiência - se apenas docência ou outras atividades ligadas à educação; (iii) especificidade dos documentos aptos à comprovação da experiência; e (iv) critérios de confiabilidade dos certificados de especialização.

Referências

SENADO FEDERAL. PROJETO DE LEI Nº 2258, DE 2022 (SUBSTITUTIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS AO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 92, DE 2000) Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9192152&ts=1661340167862&disposition=inline> . Acesso em 05-11-2022

SUNDFELD, Carlos Ari. Contratação sem licitação para o desenvolvimento institucional (art. 24, XIII da Lei nº 8.666/1993) — limites e controle. rda – revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 267, p. 85-108, set./dez. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46459/44450/91784&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>