BUCHABQUI E
PINHEIRO MACHADO
advogados associados

Porto Alegre, 12 de setembro de 2025.

Análise do Projeto de Lei nº 347/2025

Na noite do dia 11 de setembro, o Governo do Estado protocolou junto à Assembleia Legislativa o PL nº 347/2025, que cria o Programa de Reconhecimento da Educação Gaúcha, segundo o qual a Administração passará a pagar uma bonificação aos servidores públicos vinculados à rede estadual de ensino. O PL está em regime de urgência e partir de 30 dias passará a trancar a pauta de votação da Assembleia Legislativa.

Neste documento, busca-se fazer uma breve análise sobre os principais pontos do projeto, a sistemática proposta, suas consequências e questões de preocupação, sem prejuízo de nova análise mais aprofundada à medida que o processo e os debates avancem no Parlamento estadual.

O PL altera todo o Capítulo IV da Lei Estadual nº 11.126/98, substituindo o antigo Programa de Avaliação da Produtividade Docente pelo Programa de Reconhecimento da Educação Gaúcha, nos seguintes termos:

> II – O artigo 26 passa a ter a seguinte redação:
>
> "Art. 26. Fica instituído o Programa de Reconhecimento da Educação Gaúcha, com vistas ao desenvolvimento do ensino público estadual, à valorização dos profissionais da educação e ao incentivo aos estudantes.
>
> Parágrafo único. O Programa de Reconhecimento da Educação Gaúcha introduz mecanismos de incentivo à atividade profissional, para obtenção de resultados concretos de melhoria dos indicadores educacionais que possibilitem o uso eficiente da capacidade potencial dos recursos humanos e financeiros, bem como o estímulo a projetos inovadores."

III - O artigo 27 passa a ter a seguinte redação:

"Art. 27. O Programa de Reconhecimento da Educação Gaúcha tem por finalidades:

I - contribuir para a valorização dos profissionais da educação;

II - melhorar a qualidade do ensino e dos indicadores de proficiência da Rede Pública Estadual de Ensino; e

III - estimular a participação das unidades escolares da Rede Pública Estadual de Ensino nas avaliações e colaboração mútua dos trabalhos.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, todas as unidades escolares da Rede Pública Estadual de Ensino ficam inscritas automaticamente no Programa de Reconhecimento da Educação Gaúcha."

A proposta se sustenta em três eixos básicos: valorização profissional; melhoria da qualidade através da análise de indicadores; estimulo à participação das escolas em avaliações e colaborações de trabalho.

O Governo entende que esses eixos poderão ser buscados através do estímulo financeiro, razão pela qual ao PL prevê a criação de três bônus com destinatários diferentes e requisitos distintos.

O primeiro bônus visa premiar todos servidores públicos efetivos, temporários, adidos e comissionados, e em exercício nas unidades escolares, nas Coordenadorias Regionais de Educação e no órgão central da Secretaria da Educação; o segundo bônus é destinado aos estudantes; o terceiro bônus tem como destinatários os Diretores e Vice-Diretores e aos que exercem as funções de Orientadores Educacionais, de Supervisores Escolares e de Assistentes Educacionais - Administração Escolar.

Para percepção dos bônus, o PL prevê que deverão ser atingidas metas, no entanto, referidos índices serão tornados públicos apenas por regulamento próprio (via Decreto Estadual) a ser publicado pela Administração em até 90 dias da promulgação da lei. Portanto, o PL tem como objetivo inicial criar a autorização

legislativa para o pagamento dos bônus, relegando ao regulamento administrativo as questões práticas não esclarecidas.

Daí decorre o primeiro ponto de preocupação, visto que, data vênia, alguns pontos deveriam estar no corpo legal, diminuindo a liberalidade subjetiva que a fixação de metas pode criar, em desfavor de uma concorrência justa e igualitária.

O primeiro bônus a ser criado tem a seguinte previsão:

IV – O artigo 28 passa a ter a seguinte redação:

"Art. 28. Fica instituído bônus a todos os servidores públicos efetivos, temporários, adidos e comissionados, e em exercício nas unidades escolares, nas Coordenadorias Regionais de Educação e no órgão central da Secretaria da Educação, a ser concedido de acordo com os resultados educacionais obtidos pela unidade escolar em que está em exercício, pela Coordenadoria Regional de Educação ou pelo órgão central da Secretaria da Educação.

§1º O bônus de que trata o "caput" deste artigo terá como referência a remuneração do servidor do mês anterior ao do pagamento e será calculado segundo o percentual de cumprimento da meta definida para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) ou para o Índice de Desenvolvimento da Educação do Rio Grande do Sul (Iders), conforme fixado em regulamento, vedada a sua utilização como base de cálculo para o terço de férias, gratificação natalina e quaisquer outras parcelas remuneratórias.

§ 2º Entende-se por resultados educacionais as notas obtidas pelas escolas

estaduais no Ideb, no Iders, ou em índice que vier a substituí-los.

§ 3º O Iders levará em consideração, no mínimo, o fluxo escolar e as proficiências de aprendizagem auferidas por meio do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul (SAERS), aplicado pela Secretaria da Educação, tendo sua

> fórmula de cálculo normatizada a partir dos parâmetros do Ideb, a fim de manter a comparabilidade entre os índices.
>
> § 4º O percentual do bônus de que trata o "caput" deste artigo será calculado
>
> considerando a carga horária, a instituição de ensino, a Coordenadoria Regional de Educação ou o órgão central da Secretaria da Educação em que o servidor estava exercendo suas funções na data da aplicação da avaliação, sendo computado:
>
> I - de forma proporcional à carga horária exercida em cada unidade escolar;
>
> II - conforme a agregação das metas das unidades escolares da região de
>
> abrangência para os servidores em exercício nas Coordenadorias Regionais de Educação;
>
> III - conforme as metas definidas a partir da agregação das metas de todas as unidades escolares da Rede Pública Estadual de Ensino para os servidores em exercício no órgão central da Secretaria da Educação."

O dispositivo prevê que o bônus terá como referência à remuneração do servidor e será pago proporcionalmente ao atingimento da meta definida pela IDEB ou IDERS.

Desta disposição, surgem algumas dúvidas objetivas. Primeiro, não resta claro quais rubricas serão consideradas para o pagamento, visto que "remuneração" tende a compreender a totalidade dos vencimentos, incluindo parcelas não permanentes, o que deveria ser expressamente previsto na legislação de modo a evitar futuras indagações.

A segunda dúvida diz respeito ao cálculo por cumprimento *percentual* da meta, o que leva a entender que o bônus será pago independente do não atingimento da meta pré-definida. Este ponto não restou suficientemente esclarecido pelo dispositivo, o que também poderá levar a discussões futuras sobre a base de cálculo. Outrossim, um entendimento inicial é de que o bônus pago de modo proporcional sobre o salário de acordo com o percentual cumprido da meta signifique

que, por exemplo, se o índice IDEB da escola for de 4.0 e a meta seja 5.0, caso ela atinja 4.5, ou seja, 50% da meta, o bônus seria de 50% da remuneração.

Outro ponto de dúvida, é se as metas serão definidas por escola ou se serão fixadas de modo abrangente para toda a rede. Explica-se: se a meta fixada seja um índice 5.0, evidentemente que uma escola que hoje possui o índice 4.0 terá mais facilidade de atingir a meta do que uma escola cujo índice seja de 2.0. Ou seja, o ponto de partida é absolutamente desigual dentro da rede e é fruto das desigualdades socioeconômicas de cada comunidade escolar, não podendo ser fator de concorrência entre os professores, numa falsa meritocracia.

Desta forma, seria importante que a legislação já previsse que se trata de uma evolução de índice de comparação da escola com ela mesma, e não de modo geral e super abrangente.

Ao que tudo indica, sobretudo em razão de falas vindas da Secretaria da Educação na imprensa, o Governo pretende que cada escola seja avaliada em relação a si mesma. Outra pista neste sentido é que o PL prevê que o regulamento a ser editado pelo Poder Executivo defina as "metas anuais ***por*** escola", porém, como já mencionado, por tratar de uma questão maior acerca da justeza do programa, seria importante que estes pontos estivessem previstos no PL e pudessem ser objeto de debates pelo Poder Legislativo.

Em outras palavras, não está se discutindo o poder discricionário da Administração para a instituição de políticas públicas voltadas à educação, quer dizer, o valor do bônus, a sua referência, etc., tais circunstâncias podem e devem ser definidas pelo Poder Executivo de acordo com a sua oportunidade e conveniência, no entanto, questões que podem trazer desequilíbrio injustificado entre os próprios professores deveriam ser objeto de análise social através do Parlamento.

O próprio estímulo financeiro baseado em índices, ou por meritocracia como inadvertidamente se popularizou, é objeto de controvérsia por especialistas, sobretudo quando as metas pré-definidas não levam em conta contextos socioeconômicos e geram um estreitamento curricular baseado apenas na promoção da testagem em detrimento de uma escola desenvolvimentista sob o ponto de vista humano.

É sabido que o desempenho de uma escola em índices como o Ideb é fortemente correlacionado com o nível socioeconômico (NSE) de seus alunos. Escolas em áreas vulneráveis enfrentam desafios enormes que estão totalmente fora do controle do corpo docente (violência, fome, falta de apoio familiar, infraestrutura precária).

Um sistema de bônus baseado nesses índices pode vir a punir duplamente os professores de áreas carentes que já trabalham em condições mais difíceis e ainda seriam penalizados financeiramente por não atingirem metas tão facilmente quanto escolas de outros padrões.

O currículo pode ser focado nas disciplinas português e matemática e habilidades testadas no SAERS/Ideb, em detrimento de artes, educação física, pensamento crítico e projetos interdisciplinares.

Sob ponto de vista prático, o PL traz alguns elementos de requisitos básicos para o pagamento do primeiro bônus, a saber:

> V – O artigo 29 passa a ter a seguinte redação:
>
> "Art. 29. Para fazer jus ao bônus de que trata o art. 28 desta Lei, os servidores deverão cumprir os seguintes critérios:
>
> I - estar em efetivo exercício no Estado do Rio Grande do Sul no mês do pagamento;
>
> II - ter exercido suas funções em unidade escolar, em Coordenadoria Regional de Educação ou no órgão central da Secretaria da Educação por, pelo menos, 06 (seis) meses completos durante o ano da aplicação da avaliação;
>
> III - não possuir, durante os dois últimos trimestres do ano da aplicação da avaliação:
>
> a) mais de 05 (cinco) faltas não justificadas;
>
> b) afastamentos sem remuneração;
>
> c) mais de 30 (trinta) dias de afastamentos considerados como de efetivo exercício;

IV - entregar os planejamentos, avaliações, notas e a frequência dos alunos nos prazos e conforme orientações estabelecidas pela Secretaria da Educação.

§1º Para os efeitos desta Lei, os trimestres coincidirão com aqueles do calendário escolar do ano letivo de aplicação da avaliação.

§2º Excetuam-se do disposto nos incisos II e III, alínea c, do "caput" deste artigo os afastamentos em decorrência de licença à gestante, à adotante e à paternidade, bem como de licença para tratamento de saúde.

§ 3º Os critérios dispostos nos incisos I, II e III do "caput" deste artigo são cumulativos para todos os servidores públicos efetivos, temporários, adidos e comissionados, em exercício nas unidades escolares, nas Coordenadorias Regionais de Educação e no órgão central da Secretaria da Educação, observado, em qualquer caso, o disposto no § 2º deste artigo.

§ 4º Aplica-se o critério disposto no inciso IV do "caput" deste artigo aos servidores públicos cujas atribuições efetivamente exercidas sejam compatíveis com esse critério de aferição."

VI - O artigo 30 passa a ter a seguinte redação:

"Art. 30 Os indicadores utilizados para definição das metas e aferição dos resultados terão como fonte os dados oficiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep) e do Sistema Informatização da Secretaria da Educação (ISE), conforme estabelecido em regulamento."

Os dados oficiais do INEP (para o Ideb) e do sistema da Seduc (ISE) são as fontes únicas para definir metas e medir resultados.

O segundo bônus previsto no PL é destinado aos alunos do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio, conforme critérios e valores a serem definidos em regulamento:

VII – O artigo 31 passa a ter a seguinte redação:

> "Art. 31. Fica instituído Prêmio de Reconhecimento por Desempenho para Estudantes, com o objetivo de estimular a participação e reconhecer o desempenho dos estudantes matriculados nos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio, conforme valores e critérios definidos em regulamento."

Assim como no primeiro bônus, o PL relega ao regulamento a ser editado de modo unilateral pelo Poder Executivo todo o regramento sobre o bônus a ser conferido aos estudantes. Cumpre dizer que os regulamentos, tais como decretos, são instrumentos legítimos e previstos constitucionalmente como mecanismos que estabeleçam procedimentos ao fiel cumprimento das leis (art. 84, IV, CF/88), sendo vedado que criem direitos ou que sejam contrários às normas sobre as quais busquem regular.

Por isso, por se tratar de bônus financeiro destinado a alunos, sobretudo menores de idade, no estímulo não apenas para o desempenho, mas numa efetiva concorrência entre si, o que pode levar a desgastes, frustrações e ansiedade entre os educandos, entendemos que não só a previsão do bônus deve ser objeto de discussão pela sociedade, mas a forma de sua implantação, e, portanto, também deveria ser incluída, ainda que minimamente, no texto do projeto de lei.

O terceiro bônus é destinado aos Diretores e Vice-Diretores e aos que exercem as funções de Orientadores Educacionais, de Supervisores Escolares e de Assistentes Educacionais - Administração Escolar.

Este bônus tem valores pré-definidos de acordo com o nível de cada escola (níveis já estabelecidos pelo art. 70-F, da Lei nº 6672/74) e será pago ao final do ano letivo conforme o resultado de frequência e valores definidos a partir do Índice de Complexidade da Gestão (ICG):

> Art. 2º Fica instituído, para o ano letivo de 2025, bônus, com base na frequência escolar dos estudantes das unidades escolares em que exercem suas funções, aos Diretores e Vice-Diretores e aos

que exercem as funções de Orientadores Educacionais, de Supervisores Escolares e de Assistentes Educacionais - Administração Escolar em exercício nas unidades escolares.

§ 1º O pagamento do bônus de que trata o "caput" deste artigo será realizado após o encerramento do ano letivo, conforme o resultado da frequência acumulada dos estudantes e os valores definidos a partir do Índice de Complexidade da Gestão (ICG) de cada unidade educacional, publicado pelo Inep, que considera porte, número de turnos e etapas ofertadas.

§ 2º O bônus terá valor máximo determinado pelo ICG da escola e será devido a partir do atingimento mínimo de 80% oitenta por cento dos estudantes com frequência acumulada acima do patamar estabelecido em regulamento, conforme Anexo Único desta Lei.

§ 3º No caso de atingimento do limite mínimo exato previsto no § 2º deste artigo, o valor devido será equivalente a 50% (cinquenta por cento) do valor máximo.

§ 4º A partir do percentual mínimo até o atingimento de 100% cem por cento

dos estudantes com frequência acima da meta, o pagamento será calculado

proporcionalmente, até o limite do valor máximo definido para a escola.

§ 5º Fará jus ao pagamento somente os ocupantes dos cargos e funções previstos no "caput" deste artigo que estiverem lotados na respectiva unidade escolar no mês do pagamento, desde que computem, no mínimo, 06 (seis) meses de efetivo exercício da função na unidade escolar.

§ 6º Os servidores que exercem as funções previstas no "caput" deste artigo em mais de uma unidade escolar perceberão o valor do bônus previsto no Anexo Único desta Lei, proporcionalmente à carga horária exercida em cada função e conforme o ICG de cada unidade escolar.

§ 7º Os servidores que exercem mais de uma das funções previstas no "caput" deste artigo, na mesma unidade escolar, perceberão apenas um bônus.

ANEXO ÚNICO

Tabela valores de referência da bonificação/premiação de 2025:

Índice de Complexidade de Gestão (ICG)	Diretor Escolar	Demais servidores contemplados
Nível 1	R$ 2.400,00	R$ 1.680,00
Nível 2	R$ 3.000,00	R$ 2.100,00
Nível 2	R$ 4.200,00	R$ 2.940,00
Nível 4	R$ 4.800,00	R$ 3.360,00
Nível 5	R$ 6.000,00	R$ 4.200,00
Nível 6	R$ 7.200,00	R$ 5.040,00

Por fim, o Governo aproveita o ensejo da propositura legislativa para estender aos servidores de escola que exerçam funções de Direção e Vice-Direção os direitos e vantagens previstos no Estatuto do Magistério:

> Art. 3º Aplica-se o disposto no artigo no art. 70-C da Lei nº 6.672, de 22 de abril de 1974, aos servidores do Quadro de Apoio Escolar criado pela Lei nº 16.165, de 31 de julho de 2024.

> Art. 4º Aplica-se o disposto no art. 70-B e no art. 70-F da Lei nº 6.672/74, aos servidores públicos efetivos do Quadro de Servidores de Escola e do Quadro de Apoio Escolar no exercício das funções de Direção e de Vice-Direção de escola, desde que preencham os requisitos previstos no art. 46 da Lei nº 16.088 de 10 de janeiro de 2024.
>
> Parágrafo único. Aplica-se o disposto no § 4º do art. 70-F da Lei nº 6.672/74, aos Vice-Diretores previstos no § 6º do art. 45 da Lei nº 16.088/24.

O PL também cria uma determinação à Secretaria da Educação para que publique anualmente os níveis das escolas previstos no art. 70-F da Lei nº 6.672/74, de modo a regular o pagamento do segundo bônus destinado aos membros das equipes diretivas:

> Art. 5º Na Lei nº 6.672, de 22 de abril de 1974, que dispõe sobre o Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público do Rio Grande do Sul, no art. 70 F, o § 5º passa a terá seguinte redação:
>
> “Art. 70-F..

...

§ 5º A Secretaria da Educação publicará, anualmente, no mês subsequente à divulgação do Censo Escolar pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep), a classificação das escolas nos níveis previstos neste artigo.

Sob o ponto de vista orçamentário, o PL busca normatizar a autorização para que o Poder Executivo proceda com alterações ao Plano Plurianual e Leis Orçamentárias para garantir créditos adicionais para as despesas com os bônus instituídos pelo PL.

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a proceder às alterações no Plano Plurianual, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e nas Leis Orçamentárias referentes a este e aos próximos exercícios, para atendimento ao disposto nos arts. 149 e 154, inciso V, da Constituição do Estado, e com vistas a sua adequação e à abertura de créditos adicionais para cobertura das despesas decorrentes desta Lei.

Finalmente, como já mencionado, confere ao Poder Executivo a competência para regulamentar a lei, contendo os pontos mais cruciais do programa:

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de até 90 (noventa) dias, estabelecendo, dentre outros aspectos:

I – a definição das metas anuais por escola;

II – os indicadores e metodologias de cálculo; e

III – os procedimentos de apuração, divulgação e contestação dos resultados.

Sob o ponto de vista jurídico, não encontramos, nesta análise preliminar, vícios constitucionais ou legais que impeçam a sua aprovação, no entanto, há pontos de incerteza pelo ângulo de sua efetiva aplicação e formas de procedimento. Entendemos que algumas regras que estarão no regulamento deveria estar no corpo da lei, passando-se pelo crivo do Poder Legislativo, em da face a sua competência

constitucional como arena política para discussão de programas que afetem a sociedade em geral.

Dito de outra forma, a lei apenas autoriza a criação de um sistema de bonificação. Todos os detalhes que definirão quem ganha, quanto ganha e base de cálculo, serão decididos posteriormente pelo Governo, por meio de um decreto ou portaria.

O Parlamento estará abrindo mão de sua competência: ao invés de legislar sobre os critérios essenciais, a Assembleia Legislativa estará transferindo para o Executivo a competência para definir as regras. O Legislativo aprova o princípio, mas o Executivo define a prática.

Sem parâmetros claros definidos em lei, a regulamentação feita pelo Executivo pode (inadvertidamente ou não) institucionalizar a desigualdade.

A justiça do sistema depende de metas individualizadas, que considerem o contexto socioeconômico, a história dos índices e a infraestrutura de cada unidade. Não há transparência sobre como serão definidos estes pontos.

Ademais, a fórmula do Iders, que substitui o Ideb, será criada por regulamento infralegal. Se essa fórmula não for publicada, debatida e compreendida por todos, pode mascarar critérios que beneficiem ou prejudiquem certos tipos de escola.

Os procedimentos para contestar resultados são a última barreira contra injustiças. Se o processo for burocrático, lento e controlado unilateralmente pela Seduc, as escolas que se sentirem prejudicadas não terão um canal efetivo de defesa.

Caso os critérios a serem regulamentados unilateralmente pelo Poder Executivo tragam desigualdades de condições entre os servidores, corre-se o risco de uma consequência reversa, gerando desmotivação e êxodo de professores em escolas carentes, agravando as desigualdades sociais a partir de um distanciamento da qualidade educacional em comunidades que já sofrem pela vulnerabilidade social.

Era o que tínhamos para o momento, colocando-nos à disposição para o aprofundamento do tema.

Buchabqui e Pinheiro Machado

Advogados Associados