



**CENTRO UNIVERSITÁRIO AUTÔNOMO DO BRASIL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

PEDRO FILIPE ARAÚJO DE ALBUQUERQUE

**DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO NO CONTEXTO
DAS NOVAS FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ANÁLISE JURÍDICA DO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA
EDUCACIONAL DO ESTADO DO PARANÁ PROPOSTO PELO
PROGRAMA PARCEIRO DA ESCOLA**

Curitiba
2025

PEDRO FILIPE ARAÚJO DE ALBUQUERQUE

**DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO NO CONTEXTO
DAS NOVAS FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**
ANÁLISE JURÍDICA DO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA
EDUCACIONAL DO ESTADO DO PARANÁ PROPOSTO PELO
PROGRAMA PARCEIRO DA ESCOLA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direitos Fundamentais e Democracia, Centro Universitário Autônomo do Brasil, para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dra. Marina Michel de Macedo Martynychen

Curitiba
2025

TERMO DE APROVAÇÃO

PEDRO FILIPE ARAÚJO DE ALBUQUERQUE

DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DAS NOVAS FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ANÁLISE JURÍDICA DO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA
EDUCACIONAL DO ESTADO DO PARANÁ PROPOSTO PELO
PROGRAMA PARCEIRO DA ESCOLA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direitos Fundamentais e Democracia, Centro Universitário Autônomo do Brasil, para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dra. Marina Michel de Macedo Martynychen

Banca: 13 de dezembro de 2024

Presidente da Banca e Orientador(a): Profa. Dra. Marina Michel de Macedo Martynychen - PPGD / UNIBRASIL;

Membro da Banca: Prof. Dr. Oton de Albuquerque Vasconcelos Filho - PPGDLS/UPE;

Membro da Banca: Prof. Dr. Marcos Augusto Maliska / UNIBRASIL;

Curitiba
2025

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (UniBrasil), com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Albuquerque, Pedro Filipe Araújo de
Direito fundamental à educação no contexto das novas formas de administração pública ; análise jurídica do modelo de gestão pública educacional do estado do Paraná proposto pelo programa parceiro da escola. / Pedro Filipe Araújo de Albuquerque. -- Curitiba, 2024.
144 f.

Orientador: Profa. Dra. Marina Michel de Macedo Martynychen.
Dissertação (Mestrado) - UniBrasil, 2024.

1. Educação. 2. Direitos Fundamentais. 3. Administração Pública. I. Martynychen, Marina Michel de Macedo, orient. II. Título.

Dedico este trabalho à Procuradoria Geral do Município de João Pessoa, instituição essencial que tem me dado toda condição de crescer como advogado público e colaborar com a cidade de João Pessoa. Muito obrigado!

*“A boa educação é moeda de ouro. Em toda parte, tem valor.”
Padre Antônio Vieira*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, minha esposa, família, amigos, Procuradoria do Município de João Pessoa e mestres e colegas do PPGD Unibrasil.

DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DAS NOVAS FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANÁLISE JURÍDICA DO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA EDUCACIONAL DO ESTADO DO PARANÁ PROPOSTO PELO PROGRAMA PARCEIRO DA ESCOLA

Pedro Filipe Araújo de Albuquerque
2024

Orientadora: Prof.^a Dra. Marina Michel de Macedo Martynychen, Doutora em Direito
Área de Concentração: Direitos Fundamentais e Democracia
Linha de Pesquisa: Constituição e Condições Materiais da Democracia
Palavras-chave: direito, educação, administração, pública e Paraná
Número de páginas: 160

RESUMO

Este trabalho tem como objeto central o direito fundamental à educação no contexto das novas formas de administração pública, com enfoque especial na análise jurídica do modelo de gestão pública educacional do Estado do Paraná relativo à contratação de empresas para prestação de serviços de assistência gerencial, gestão educacional e implementação de ações e estratégias que contribuam na gestão administrativa de escolas públicas estaduais do Estado do Paraná. O Paranaeducação tem publicado editais de chamamento público para contratação de empresa do ramo de atividade mencionado acima. Essa nova forma de trabalho é parte do projeto “Parceiro da Escola”, que tem como objetivo contratar empresas especializadas em gerenciamento de instituições de ensino, para que realizem a gestão administrativa, incluindo os recursos materiais, como a infraestrutura da escola. Nesse contexto, o trabalho avalia criticamente esse novo modelo de gestão pública educacional do Estado do Paraná, traçando reflexões e procurando responder se há viabilidade constitucional e legal para sua implementação. Ademais, o trabalho também busca propor providências que podem ser adotadas para uma melhor conformação do projeto “Parceiro da Escola” às normas constitucionais. A presente pesquisa é empírica, pois busca entender como o direito à educação existe no mundo real e como a vida das pessoas pode ser impactada por essa nova formatação jurídica de gestão educacional. A escolha metodológica da investigação foi o raciocínio indutivo, partindo-se do particular para o geral, ou seja, analisando-se um edital específico, para, ao final, tecer conclusões gerais quanto ao tema. Nessa linha, a amostra fundamental da pesquisa foi o edital mais recente publicado pelo Paranaeducação, isto é, o “Edital de credenciamento n.º 01/2023 - PREDUC”. Focou-se nesse edital, tendo em vista que, à época da pesquisa, era o instrumento mais atual relativo ao tema.

FUNDAMENTAL RIGHT TO EDUCATION IN THE CONTEXT OF NEW FORMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

LEGAL ANALYSIS OF THE EDUCATIONAL PUBLIC MANAGEMENT MODEL OF THE STATE OF PARANÁ PROPOSED BY THE PROGRAM “PARCEIRO DA ESCOLA”

Pedro Filipe Araújo de Albuquerque
April 2024

Advisor: Marina Michel de Macedo Martynychen, PhD in Law
Area of Concentration: Fundamental Rights and Democracy
Research Line: Constitution and Material Conditions of Democracy
Keywords: law, education, administration, public and Paraná
Number of pages: 160

ABSTRACT

The main objective of this paper is the fundamental right to education in the context of new forms of public administration, with a special focus on the legal analysis of the model of public educational management in the State of Paraná regarding the contracting of companies to provide management assistance services, educational management and implementation of actions and strategies that contribute to the administrative management of public schools in the State of Paraná. Paranaeducação has published public notices for the contracting of companies in the aforementioned field of activity. This new form of work is part of the “School Partner” project, which aims to contract companies specialized in managing educational institutions, so that they can carry out administrative management, including material resources, such as school infrastructure. In this context, the paper critically evaluates this new model of public educational management in the State of Paraná, outlining reflections and seeking to answer whether there is constitutional and legal viability for its implementation. In addition, the paper also seeks to propose measures that can be adopted to better conform the “School Partner” project to constitutional norms. This research is empirical, as it seeks to understand how the right to education exists in the real world and how people's lives can be impacted by this new legal format for educational management. The methodological choice for the investigation was inductive reasoning, starting from the particular to the general, that is, analyzing a specific notice, to, in the end, draw general conclusions about the topic. In this line, the fundamental sample of the research was the most recent notice published by Paranaeducação, that is, the “Notice of accreditation no. 01/2023 - PREDUC”. The focus was on this notice, considering that, at the time of the research, it was the most current instrument related to the topic.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Número de matrículas na educação básica, segundo a rede de ensino – Brasil - 2018-2022.....	25
Figura 2 - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.....	62
Figura 3 - Atuação do Paranaeducação.....	77
Figura 4 - Editais de credenciamento.....	83
Figura 5 - Fórmula.....	89

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Educação básica e superior.....	24
Tabela 2 - Ações do Paranaeducação.....	78

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
1. DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO	6
1.1 Direito à educação como direito fundamental.....	6
1.2 Direito à educação como liberdade instrumental para o desenvolvimento ...	13
1.3 Direito à educação no ordenamento jurídico brasileiro.....	16
1.4 Financiamento do direito à educação na Constituição Federal de 1988	32
1.5 Direitos sociais, efetividade, reserva do possível e mínimo existencial	39
2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA, BUROCRÁTICA, GERENCIAL E NOVOS MODELOS	55
2.1 Administração pública patrimonialista, burocrática e gerencial	55
2.2 Propriedade pública não estatal	63
2.3 Serviço social autônomo no contexto da ADI 1.864-9	64
3. CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA GERENCIAL, GESTÃO EDUCACIONAL E IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES E ESTRATÉGIAS QUE CONTRIBUAM NA GESTÃO ADMINISTRATIVA DE ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS DO ESTADO DO PARANÁ	74
3.1 O que é o Paranaeducação	74
3.2 Chamamento público para credenciamento empresas do ramo de atividades educacionais do Paranaeducação no âmbito do projeto “Parceiro da Escola”	81
3.3 Análise crítica	90
3.3.1 Críticas administrativistas	90
3.3.2 Gestão democrática do ensino público	96
3.3.3 Garantia de padrão de qualidade.....	98
3.3.4 Valorização dos profissionais da educação escolar, concurso público, estabilidade e terceirização de serviços.....	101
3.3.5 A Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.684 Paraná e a Lei Estadual n.º 22.006, de 4 de junho de 2024, do Estado do Paraná	114
3.3.6 Concessão de Medida Cautelar no Processo TCE/PR n.º 742333/24 em 14 de novembro de 2024	119
3.3.7 Resolução n.º 5.784/2024 – GS/SEED e edital de chamamento público n.º 17/2024	121
CONCLUSÃO	126

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....129

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objeto central o direito fundamental à educação no contexto das novas formas de administração pública, com enfoque especial na análise jurídica do modelo de gestão pública educacional do Estado do Paraná relativo à contratação de empresas para prestação de serviços de assistência gerencial, gestão educacional e implementação de ações e estratégias que contribuam na gestão administrativa de escolas públicas estaduais do Estado do Paraná.

O Paranaeducação tem publicado editais de chamamento público para contratação de empresa do ramo de atividade educacional especializada na assistência gerencial para a prestação de serviços de gestão educacional e implementação de ações e estratégias que contribuam na gestão administrativa para melhorar o processo de ensino e aprendizagem dos alunos. Essa nova forma de trabalho é parte do projeto “Parceiro da Escola”. Esse projeto tem como objetivo contratar empresas especializadas em gerenciamento de instituições de ensino, para que realizem a gestão administrativa, incluindo os recursos materiais, como a infraestrutura da escola.

Nesse contexto, este trabalho avalia criticamente esse novo modelo de gestão pública educacional do Estado do Paraná, traçando reflexões e procurando responder se há viabilidade constitucional e legal para sua implementação. Ademais, o trabalho também busca propor providências que podem ser adotadas para uma melhor conformação do projeto “Parceiro da Escola” às normas constitucionais.

Este estudo justifica-se na medida em que o modelo de gestão em debate, considerando o contexto fático e político do Estado do Paraná, provavelmente será expandido, atingindo muitas escolas estaduais. O tema é por demais atual e tem levado setores relevantes da sociedade a debaterem e refletirem sobre se isso é o caminho que a educação pública deve seguir.

A presente pesquisa é empírica, pois busca entender como o direito à educação existe no mundo real e como a vida das pessoas pode ser impactada por essa nova formatação jurídica de gestão educacional¹.

¹ “A pesquisa empírica (...) tenta entender como o direito existe na realidade. É uma discussão não do ‘dever ser’ ou da norma jurídica, mas do que ela é. É o direito no dia a dia, nos tribunais, nas salas de aula, nos documentos históricos. É o impacto do direito na vida das pessoas. Trata-se do uso, por exemplo, de métodos sociológicos ou antropológicos de entrevista para conhecer os sujeitos que praticam ou que vivenciam o direito; do uso dos métodos históricos para fazer uma história do direito;

A escolha metodológica da investigação foi o raciocínio indutivo², partindo-se do particular para o geral, ou seja, analisando-se um edital específico, para, ao final, tecer conclusões gerais quanto ao tema.

Nessa linha, a amostra fundamental da pesquisa foi o edital mais recente publicado pelo Paranaeducação, isto é, o “Edital de credenciamento n.º 01/2023 - PREDUC”, cujo objeto é a contratação de empresa do ramo de atividade educacional especializada na assistência gerencial para a prestação de serviços de gestão educacional e implementação de ações e estratégias relativas à gestão administrativa. Focou-se nesse edital, tendo em vista que, à época da pesquisa, era o instrumento mais atual relativo ao tema.

Além disso, foram analisados outros documentos, como notícias jornalísticas que trazem a visão de setores da sociedade sobre o objeto da pesquisa. Cabe destacar que este pesquisador também buscou informações, tanto junto a atores do Governo do Estado do Paraná, como do Sindicato dos Professores do Estado do Paraná, a fim de entender as visões dos setores da sociedade sobre o programa.

Como marco teórico, adotou-se a teoria do desenvolvimento como liberdade, desenvolvida por Amartya Sen, enxergando-se o direito à educação como uma liberdade necessária para o desenvolvimento. Sen demonstra que o desenvolvimento pode ser visto como um “processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”³. Para haver liberdade, deve haver oportunidades sociais. Entre elas, está o direito à educação, que é fundamental para os países que almejam o desenvolvimento.

A pesquisa, além da análise de documentos públicos, envolveu ampla revisão bibliográfica, investigando-se obras jurídicas doutrinárias, brasileiras e estrangeiras, e vários artigos científicos.

Na dissertação, dedica-se inicialmente um capítulo para a abordagem do direito fundamental à educação. Versa-se sobre o direito à educação como direito

de estatísticas na análise de sentenças e padrões de decisões.” (SIQUEIRA, Gustavo Silveira. **Pequeno Manual de Metodologia da Pesquisa Jurídica: ou roteiro de pesquisa para estudantes de direito**. 2. ed. Belo Horizonte: Instituto Pazes, 2021, pp. 104-105)

² “Raciocínio indutivo é aquele que vai da premissa particular para a geral. Acontece quando se utilizam dados particulares e se tenta, a partir deles, construir constatações ou premissas gerais. É baseado na ideia de que é possível descrever hipoteticamente o todo conhecendo suas partes. Muitas pesquisas de opinião e pesquisa nas Ciências Sociais e Humanas são feitas segundo esse raciocínio.” (SIQUEIRA, Gustavo Silveira. **Pequeno Manual de Metodologia da Pesquisa Jurídica: ou roteiro de pesquisa para estudantes de direito**. 2. ed. Belo Horizonte: Instituto Pazes, 2021, pp. 123-124).

³ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 16.

humano fundamental, posicionando no ordenamento jurídico internacional e nacional. Ainda no primeiro capítulo, são tecidas considerações sobre a ideia de direito à educação como liberdade instrumental para o desenvolvimento.

Além disso, apresenta-se estudo sobre o modelo de financiamento do direito estabelecido na Constituição Federal de 1988, comentando-se sobre sua evolução, ao longo dos anos, trazida pelas emendas constitucionais relativas ao tema. Nessa linha de intelecção, passa-se então a debater brevemente sobre a questão da efetividade, reserva do possível e mínimo existencial no contexto dos direitos fundamentais sociais.

A pesquisa destina o capítulo dois para analisar os modelos de administração pública patrimonialista, burocrática e gerencial e trazer novos modelos de administração pública. Nessa toada, são feitas considerações sobre a ideia de propriedade pública não estatal, passando pelo exame do terceiro setor.

Com especial ênfase, dissecam-se o modelo de serviço social autônomo estabelecido na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.864-9, julgamento muito relevante que avaliou a constitucionalidade da lei do Estado do Paraná que criou o Paranaeducação, formando uma nova modalidade de administração do direito educacional.

No capítulo três, explora-se minuciosamente o modelo de contratação, realizado no Estado do Paraná, de empresas para a prestação de serviços de assistência gerencial, gestão educacional e implementação de ações e estratégias que contribuam na gestão administrativa de escolas públicas estaduais.

Para isso, avalia-se a natureza jurídica do Paranaeducação, o chamamento público para credenciamento de empresas do ramo de atividades educacionais do Paranaeducação no âmbito do Projeto Parceiro da Escola, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.684 Paraná e a Lei Estadual n.º 22.006, de 4 de junho de 2024, do Estado do Paraná. Por fim, faz-se uma análise crítica do modelo mencionado, identificando-se pontos positivos e negativos, para a gestão do direito fundamental à educação, e procurando-se responder se o modelo proposto é viável e recomendável.

1. DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

1.1 Direito à educação como direito fundamental

Inicialmente, é importante consignar que o conceito de direitos fundamentais adotado por esta pesquisa passa pelo entendimento desses direitos como direitos jurídico-positivamente vigentes na ordem constitucional⁴. Os direitos fundamentais, para serem assim considerados devem ter passado pela positivação constitucional, que deve ser compreendida como a incorporação na ordem jurídica constitucional positiva dos direitos.

Não é suficiente uma positivação qualquer, mas sim uma positivação que posicione os direitos fundamentais necessariamente na Constituição, que é o lugar cimeiro das fontes do direito. Sem essa positivação, os direitos do homem são “esperanças, aspirações, ideias, impulsos, ou, até, por vezes, mera retórica política”⁵. A partir do momento que as ideias de normas essenciais para o desenvolvimento do estado democrático de direito passam a constar na Constituição, podem ser consideradas direitos fundamentais.

Para o entendimento adequado do tema dos direitos fundamentais, é pertinente averiguar o seu conteúdo essencial. Nesse contexto, o conteúdo essencial dos direitos fundamentais pode ser abordado a partir de dois enfoques: o objetivo e o subjetivo⁶.

A partir de uma dimensão estritamente objetiva, o conteúdo essencial de um direito fundamental se identifica com o significado e a função desse direito para a vida social como um todo. Por outro lado, a dimensão subjetiva parte do pressuposto de que se deve proteger o conteúdo dos direitos fundamentais a partir de uma perspectiva subjetiva e individual do sujeito de direitos⁷.

⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 377.

⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 377.

⁶ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 185.

⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 187.

No âmbito da dimensão subjetiva, existem teorias absolutas e relativas sobre o conteúdo essencial dos direitos fundamentais. As teorias que entendem que existe um conteúdo essencial absoluto comungam da ideia de que o âmbito de proteção dos direitos fundamentais compõe um núcleo cujos limites externos formam uma barreira intransponível, “independentemente da situação e dos interesses que eventualmente possa haver em sua restrição”⁸.

Essas teorias absolutas podem ser estáticas, quando se acredita que o conteúdo essencial dos direitos fundamentais é absoluto em sentido espacial e também em sentido material-temporal, ou seja, o conteúdo essencial de um direito fundamental é intangível e imutável⁹. Ademais, por outra banda, as teorias absolutas podem ser dinâmicas, quando se entende que o conteúdo essencial de um direito fundamental, embora constitua uma “área intransponível em qualquer situação”, tem o conteúdo passível de modificações com a passagem do tempo¹⁰.

Em outro campo do espectro jurídico, as teorias relativas rejeitam a ideia da existência de um conteúdo essencial como um “âmbito de contornos fixos e definíveis a priori para cada direito fundamental”. Nesse contexto, a definição do que é essencial e deve ser protegido “depende das condições fáticas e das colisões entre diversos direitos e interesses no caso concreto”. Assim, o conteúdo essencial do direito pode variar conforme as circunstâncias que envolvem o caso concreto¹¹.

Em relação ao caráter constitutivo ou declaratório das garantias/previsões constitucionais que tutelam o conteúdo essencial dos direitos fundamentais, Virgílio Afonso da Silva anota que “a garantia do conteúdo essencial dos direitos fundamentais é uma simples decorrência do respeito à regra da proporcionalidade”, isto é, a “simples aceitação da proporcionalidade já traz consigo a garantia de um conteúdo essencial para esses direitos”¹².

Nessa toada, deve-se fazer uma breve digressão relativa aos direitos sociais, tema desta pesquisa. Isso porque, diferentemente dos direitos que envolvem as

⁸ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 187.

⁹ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 189.

¹⁰ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 188.

¹¹ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 196.

¹² SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 203.

liberdades públicas, âmbito em que o Estado deve permanecer inerte, para proteger a esfera individual do cidadão, nos direitos sociais, o Estado deve ter uma postura ativa para garantir a proteção do conteúdo essencial dos direitos sociais.

Quanto a essa questão, Virgílio Afonso da Silva consigna que “simples ideia de um conteúdo essencial dos direitos sociais remete automática e intuitivamente ao conceito de mínimo existencial”, assunto que será analisado mais a frente neste trabalho.

Tecidas considerações sobre o conteúdo essencial dos direitos fundamentais, é importante destacar que a doutrina jurídica brasileira costuma classificar os direitos fundamentais em gerações ou dimensões. Inicialmente parte do lema da Revolução Francesa “liberdade, igualdade e fraternidade”, estabelecendo três dimensões de direitos fundamentais.

A primeira dimensão está no contexto da passagem do antigo regime das monarquias autocráticas para as repúblicas constitucionais. Envolve os direitos de “liberdade” em face do Estado, que servem para proteção individual diante das possíveis interferências desarrazoadas que o Estado pode impor aos seus súditos.

De acordo com Paulo Bonavides¹³, “os direitos de primeira geração ou direitos de liberdades têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico”. Arremata afirmando que “são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”.

A primeira dimensão ou geração é clássica e tem status *negativus*¹⁴, envolvendo a liberdade do cidadão perante ou contra o Estado. Como exemplos, pode-se citar a liberdade de opinião, de imprensa, de reunião e o clássico direito de petição.¹⁵

¹³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo, Malheiros, 2005, p. 563-564.

¹⁴ O “status negativus” é um dos status da famosa teoria dos quatro status de Jellinek. De acordo com Tiago Rege de Oliveira “A análise de um status negativo na seara do estudo dos direitos fundamentais pode levar em um primeiro momento a ideia de direitos de defesa dos cidadãos por meio de garantias de liberdades públicas perante o Estado para o qual é imposto ações negativas no trato com os indivíduos” (OLIVEIRA, Tiago Rege. Análise da Teoria dos Quatro Status de Georg Jellinek no Âmbito da Doutrina dos Direitos Fundamentais. **Revista Eletrônica Interdisciplinar Barra do Garças**, v. 15 n. 1, 2023. Disponível em: <http://revista.univar.edu.br/rei/article/view/342>. Acesso em: 25 set. 2024.)

¹⁵ HÄBERLE, P. Dimensões dos Direitos Fundamentais à Luz de uma Comparação de Níveis Textuais de Constituições. **Direito Público**, [S. l.], v. 11, n. 55, p. 193–119, 2014. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2236>. Acesso em: 25 set. 2024.

Por sua vez, a segunda dimensão é relacionada com a ideia de “igualdade”, surgindo no contexto da Revolução Industrial e passando por eventos históricos como o Cartismo inglês e a Comuna de Paris. Está ligada fortemente aos direitos sociais, aos direitos fundamentais como direitos à prestação¹⁶, ao status *positivus*¹⁷ e à ideia de Estado do Bem-Estar Social (*welfare state*), ideia que se espalhou no mundo, sobretudo após o fim da Primeira Guerra Mundial.

Canotilho¹⁸ assevera que “Os direitos sociais são compreendidos como autênticos direitos subjectivos inerentes ao espaço existencial do cidadão, independentemente da sua justicialidade e exequibilidade imediatas”. De fato, são direitos subjetivos, porém dependem da prestação de serviços públicos por parte do Estado para se tornarem uma realidade na vida dos cidadãos.

Nesse contexto, Maliska e Schier¹⁹ comentam que:

O Estado, por certo, existe para a realização daquilo que está definido na Constituição. A razão de sua existência encontra-se na promoção do bem-estar social. Como escreve Creveld, o Estado surgiu e se desenvolveu para fazer a guerra. No entanto, essa trajetória se alterou entre a primeira e a segunda metade do Século XX. O Estado hoje se justifica pela promoção de bem-estar que ele propicia aos seus cidadãos. Desta forma, o compromisso do Estado com a Constituição é inquestionável.

Na segunda dimensão, merecem destaque documentos políticos como a Constituição Mexicana de 1917, a Constituição de Weimar (Alemanha) de 1919 e o Tratado de Versalhes de 1919 que fundou a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Bonavides²⁰ anota que “são os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividade, introduzidos no constitucionalismo das

¹⁶ HÄBERLE, P. Dimensões dos Direitos Fundamentais à Luz de uma Comparação de Níveis Textuais de Constituições. **Direito Público**, [S. l.], v. 11, n. 55, p. 193–119, 2014. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2236>. Acesso em: 25 set. 2024

¹⁷ Na famosa teoria dos quatro status de Jellinek, no *status positivus*, o indivíduo “adquire capacidade jurídica para recorrer ao Estado e utilizar de suas instituições, ou seja, quando o Estado garante ao indivíduo as denominadas pretensões positivas” (OLIVEIRA, Tiago Rege. Análise da Teoria dos Quatro Status de Georg Jellinek no Âmbito da Doutrina dos Direitos Fundamentais. **Revista Eletrônica Interdisciplinar Barra do Garças**, v. 15 n. 1, 2023. Disponível em: <http://revista.univar.edu.br/rei/article/view/342>. Acesso em: 25 set. 2024.)

¹⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 476.

¹⁹ MALISKA, Marcos Augusto; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Entre o pesado Estado Autárquico e o indiferente Estado Mínimo: reflexões sobre o Estado Constitucional Cooperativo a partir de um caso concreto. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Volume 20. Curitiba: Unibrasil, 2016. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/851>. Acesso em 30/10/2023.

²⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo, Malheiros, 2005, p. 564.

distintas formas de Estado Social” e destaca que “nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se pode separar”.

A terceira dimensão de direitos fundamentais é baseada na ideia de “fraternidade” e envolve direitos relacionados ao desenvolvimento, paz, meio ambiente, patrimônio comum da humanidade e comunicação. Bonavides²¹ ressalta que esses direitos se destinam ao “gênero humano, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta”.

A terceira dimensão tem como característica o fato de se desprender da figura do homem-indivíduo, dirigindo-se à proteção de grupos humanos, como família, povo e nação, e consagra, por conseguinte, os direitos de titularidade coletiva ou difusa²².

A doutrina criou ainda a quarta dimensão de direitos fundamentais, que está ligada à ideia de globalização dos direitos fundamentais. Bonavides²³ esclarece afirmando que “a globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos da quarta dimensão, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social” e elenca o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo como direitos de quarta geração.

Nesse contexto, **pode-se classificar o direito à educação como um direito fundamental de segunda dimensão**, tendo em vista que apresenta forte caráter social e depende de prestação de serviço público pelo Estado.

O Constituinte de 1988 deu especial destaque ao direito à educação, considerando a precariedade do ensino público brasileiro que é um problema histórico que tem raízes que alcançam o período colonial. A ênfase do direito à educação foi tão grande que deu origem ao mandado de injunção na Constituição Federal de 1988. Em apanhado histórico, Gilmar Mendes²⁴ anota que:

A necessidade de consolidar o direito à educação como direito fundamental foi bastante discutida no processo constituinte. A preocupação com a concretização desse direito social e a busca para superar a ineficiência do modelo educacional brasileiro acabaram por dar origem ao mandado de injunção. Concebido para a proteção do direito à educação, o objeto desse

²¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo, Malheiros, 2005, p. 569.

²² SARLET, Ingo Wolfgang. Mark Tushnet e as Assim Chamadas Dimensões (“Gerações”) dos Direitos Humanos e Fundamentais: breves notas. **Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 498–516, 2017. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/80>. Acesso em: 25 set. 2024.

²³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo, Malheiros, 2005, p. 571.

²⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraivajur, 2023, p. 1159

novo instrumento passou a compreender outras omissões do Poder Público, nos termos do art. 5º, LXXII, da Constituição Federal.

O direito à educação foi previsto no artigo 6º, e diretrizes foram traçadas no Capítulo III, artigos 205 a 214 da Constituição Federal de 1988 para sua efetivação. Nesse contexto, o artigo 205 previu que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A Constituição também anotou que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo (§1º do artigo 208). De acordo com Miguel Reale²⁵, a Teoria Geral do Direito define que “direito subjetivo é a possibilidade de exigir-se, de maneira garantida, aquilo que as normas de direito atribuem a alguém como próprio”.

Dessa forma, o direito à educação, como direito subjetivo, tem um duplo momento. O primeiro é o momento normativo, ou da previsibilidade tipológica da pretensão, que ocorreu com sua expressão previsão na Constituição. Por sua vez, o segundo momento é o da realizabilidade, relativo à possibilidade de o sujeito de direito realizar sua pretensão por meio de garantia específica. Reale²⁶ anota que esse “segundo momento pontualiza ou verticaliza, por assim dizer, a norma no sentido de um sujeito, que converte a pretensão abstrata, enunciada genericamente na regra de direito, numa sua pretensão concreta”.

Esse caráter de direito subjetivo é o que permite ao cidadão ajuizar ações perante o Poder Judiciário em caso de prestação de serviço deficiente ou incompleta relativa ao acesso ao ensino obrigatório e gratuito. Nesse contexto, Gilmar Mendes²⁷ afirma:

A despeito da formulação que demanda constante institucionalização, afigura-se inequívoco também o caráter de direito subjetivo conferido pelo constituinte a essas situações jurídicas, não havendo dúvida quanto à possibilidade de judicialização em caso de prestação de serviço deficiente ou incompleto. Consagra-se que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, que o não oferecimento de ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importará responsabilidade da autoridade competente e que cabe ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazendo-lhe a chamada e zelar, junto aos pais, ou responsáveis, pela frequência à escola (CF, art. 208, §§ 1º, 2º e 3º).

²⁵ REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. São Paulo, Saraiva, 2002, p. 186.

²⁶ REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. São Paulo, Saraiva, 2002, p. 186.

²⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraivajur, 2023, p. 1161.

Além disso, o direito à educação está ligado ao regime constitucional da supremacia dos direitos humanos²⁸ por ter forte relação com o princípio da dignidade da pessoa humana, que é fundamento do Estado Democrático de Direito da República Brasileira, nos termos do inciso 3º do artigo 1º da Constituição Federal.

O direito à educação ocupa espaço privilegiado no âmbito do direito internacional, por ser um direito humano capaz de propiciar desenvolvimento econômico e social, além de poder fortalecer a democracia, quando corretamente efetivado.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos²⁹, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução n.º 217-A III), em 10 de dezembro 1948, destacou o ensino e a educação em seu preâmbulo, estabelecendo que a referida Assembleia se dava com objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade se esforçasse por meio do ensino e da educação, para promover o respeito aos direitos e liberdades constantes da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Por sua vez, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Resolução n.º 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, e ratificado pelo Brasil por meio do Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992, conferiu especial atenção ao direito à educação, dedicando o artigo 13 para discipliná-lo, estabelecendo que os Estados pactuantes reconhecem o direito de toda pessoa à educação.

Nesse contexto, os Estados concordam que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer

²⁸ WERNER, Patricia Ulson Pizarro. Direito à educação na Constituição Federal. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/83/educacao-1/direito-a-educacao-na-constituicao-federal>. Acesso em 30/10/2023.

²⁹ “Agora portanto a Assembleia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade tendo sempre em mente esta Declaração, esforce-se, por meio do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Países-Membros quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição”.

(ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948**. Paris, 1948. Disponível em <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em 17/04/2024). Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Além disso, estão de acordo que a educação deve capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos.

Ainda no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, foi estabelecido pelos estados pactuantes, para garantir o pleno exercício do direito à educação, que deve ser garantida educação primária obrigatória e acessível gratuitamente a todos; educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, generalizada e acessível a todos; educação de nível superior igualmente acessível a todos, com base na capacidade de cada um; entre outras disposições.

Nesse contexto, é importante mencionar a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que, como agência especializada das Nações Unidas (ONU), com sede em Paris, fundada em 4 de novembro de 1946, tem a meta de auxiliar na garantir a paz por meio da cooperação intelectual entre as nações, colaborando com a comunidade internacional para o desenvolvimento da educação, ciência e cultura no mundo.

A Representação da UNESCO no Brasil, com endereço em Brasília, iniciou seu trabalho em 19 de junho de 1964, com objetivo de auxiliar a formulação e a operacionalização de políticas públicas alinhadas com as estratégias acordadas entre os Estados-membros nas Conferências Gerais da UNESCO. A UNESCO atua por meio de projetos de cooperação técnica em parceria com governos e entidades da sociedade civil³⁰.

1.2 Direito à educação como liberdade instrumental para o desenvolvimento

O direito à educação também pode ser enxergado como uma liberdade necessária para o desenvolvimento, quando analisado sob ótica da teoria do desenvolvimento como liberdade, desenvolvida por Amartya Sen.³¹ Esse economista indiano, vencedor do Prêmio Nobel de Economia de 1998, assevera que “a expansão

³⁰ Site da UNESCO no Brasil: <https://www.unesco.org/pt/fieldoffice/brasil?hub=66903#>

³¹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

da liberdade humana é tanto o principal fim como o principal meio do desenvolvimento”³².

Com efeito, Sen procurou demonstrar que o desenvolvimento pode ser visto como um “processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”³³, em contraponto às visões mais restritas que consideram o desenvolvimento ligado somente a aspectos como Produto Interno Bruto (PIB), crescimento da renda média da população, industrialização ou modernização. Embora Sen considere esses aspectos importantes para o desenvolvimento de uma nação, ele entende que outros fatores também devem ser considerados.

Para o desenvolvimento, é necessário que haja liberdade, e liberdade requer direitos civis, como a liberdade de reunião e expressão, e direitos sociais, como saúde e educação.³⁴ Sen destaca que, para haver desenvolvimento efetivo, as principais fontes de privação da liberdade devem ser removidas, como pobreza, tirania, falta de oportunidades econômicas, destituição social sistemática, serviços públicos ineficientes, intromissões excessivas de Estados repressivos, entre outros³⁵.

Diante disso, Sen procura investigar cinco tipos de liberdades instrumentais: (a) liberdades políticas; (b) facilidades econômicas; (c) oportunidades sociais; (d) garantias de transparência; e (e) segurança protetora³⁶. Como este trabalho é relativo ao direito à educação, focar-se-á a liberdade instrumental das “oportunidades sociais”, tendo em vista que o direito à educação, como direito fundamental social, está inserido nesse tipo de liberdade instrumental.

Oportunidades sociais são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, entre outros direitos sociais, que são elementos que influenciam diretamente a “liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor”.³⁷

Quanto ao direito educacional, Sen menciona o exemplo do Japão, que foi um exemplo pioneiro de crescimento econômico por meio de oportunidades sociais, notadamente na área da educação básica. O chamado “milagre do leste asiático”, que

³² SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 76.

³³ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 16.

³⁴ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 16.

³⁵ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, pp. 16-17.

³⁶ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 58.

³⁷ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 59.

também envolveu outros países além do Japão, teve, como um dos pilares, as oportunidades sociais.³⁸

O leste asiático, no período de 1980 a 2020, avançou significativamente nas cadeias globais de valor e nos indicadores de bem-estar da população³⁹. Esse crescimento teve como causas a incorporação de tecnologias, processos produtivos inovadores (Toyotismo), forças de trabalho disciplinadas e educadas e produção orientada para a exportação. A qualificação adequada da força de trabalho é um resultado direto dos investimentos educacionais em praticamente todos os países da região.⁴⁰

Nessa toada, Sen enfatiza que investimento maciço em educação, por parte desses países, veio antes do rompimento dos grilhões da pobreza generalizada, o que abalou o preconceito de que uma educação de qualidade é um luxo que apenas os países desenvolvidos podem ter.⁴¹

Nas palavras de Sen, “o sucesso do processo conduzido pelo custeio público realmente indica quem um país não precisa esperar até vir a ser muito rico (...) antes de lançar-se na rápida expansão da educação básica e dos serviços de saúde”.⁴² Certamente, a qualidade de vida da população pode ser bastante melhorada, quando são implementadas políticas públicas adequadas com pacotes de serviços sociais.

Quanto ao tema da educação, Amartya Sen faz uma ressalva, ao afirmar que as instituições também podem incorporar iniciativas privadas, além das públicas, bem como de organizações governamentais e entidades cooperativas⁴³.

³⁸ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, pp. 61-62.

³⁹ “Os dados parecem indicar que as vantagens do Leste Asiático se acentuaram após os anos 1980. Desde a incorporação de tecnologias e processos produtivos inovadores (sintetizados no que se convencionou chamar de “toyotismo”), passando pela existência de forças de trabalho disciplinadas e educadas (resultado dos investimentos educacionais em praticamente todos os países da região) e da produção orientada para a exportação, a região Leste Asiática avançou nas cadeias globais de valor e nos indicadores de bem-estar da população; e mesmo a China, retardatária em relação ao Japão, à Coreia do Sul e ao Taiwan, vem experimentando melhoras significativas nos indicadores de bem-estar social.” (VIEIRA, Pedro Antonio; OURIQUES, Helton Ricardo; PÁDUA DOS SANTOS, Fábio. Trayectorias divergentes: América Latina y Asia Oriental en la economía-mundo capitalista. **Colombia Internacional**, [S. l.], n. 113, p. 23–59, 2023. DOI: 10.7440/colombiaint113.2023.02. Disponível em: <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/3000>. Acesso em: 8 set. 2024.)

⁴⁰ VIEIRA, Pedro Antonio; OURIQUES, Helton Ricardo; PÁDUA DOS SANTOS, Fábio. Trayectorias divergentes: América Latina y Asia Oriental en la economía-mundo capitalista. **Colombia Internacional**, [S. l.], n. 113, p. 23–59, 2023. DOI: 10.7440/colombiaint113.2023.02. Disponível em: <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/3000>. Acesso em: 8 set. 2024.

⁴¹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p.62.

⁴² SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p.71.

⁴³ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 77.

Ademais, Sen comenta que é pertinente que as pessoas que compõem a sociedade sejam ativamente engajadas na conformação de seus próprios destinos, e não somente como beneficiárias de programas sociais que ficam passivamente esperando pelos frutos das políticas públicas⁴⁴. De fato, se as pessoas não dirigirem suas vidas diligentemente, em busca do crescimento pessoal e coletivo, é improvável que políticas públicas sejam capazes de trazer desenvolvimento efetivo e duradouro.

1.3 Direito à educação no ordenamento jurídico brasileiro

O direito à educação foi alçado à condição de direito fundamental pelo constituinte de 1988. Está estabelecido no artigo 205 da Constituição Federal de 1988, que determina que a “educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

O posicionamento da educação como direito de todos e dever do Estado demonstra o objetivo do constituinte de estabelecer um Estado social que propicie educação a todos os seus residentes, a fim de prepará-los para exercer a cidadania e o trabalho de forma enriquecedora para a sociedade. É papel do Estado garantir um patamar mínimo civilizatório a seus súditos. A forma mais eficiente de se fazer isso é garantir acesso à educação de qualidade para as pessoas. Com esse mesmo objetivo, a educação também foi colocada como dever da família, célula fundamental de toda comunidade, que precede inclusive a ideia de Estado.

Adiante, a Constituição previu os princípios do ensino no artigo 206. Entre eles estão os princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, gratuidade do ensino público, valorização dos profissionais da educação escolar, ingresso em cargos públicos exclusivamente por concurso público de provas e títulos, gestão democrática do ensino público, garantia de padrão de qualidade, piso salarial profissional nacional para os profissionais da

⁴⁴ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 77.

educação escolar pública e garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

Para atingir os objetivos da educação, previstos no artigo 205 da Constituição, que são o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, o sistema educacional deve ter em vista ideais democráticos, “em que a organização da educação formal (via escola) concretize o direito ao ensino, informado por princípios com eles coerentes”⁴⁵. Esses princípios foram estabelecidos no artigo 205. São eles a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; planos de carreira para o magistério público, e piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal; gestão democrática; garantia de padrão de qualidade.

Nesse contexto, o inciso VIII do artigo 206 determina que haja piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal, disposição que está em harmonia com o parágrafo único desse mesmo artigo que estabelece que “a lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

A Lei n.º 11.738, de 16 de julho de 2008 é a norma que regulamentou o piso nacional da educação, ao dispor que “o piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais”.

Em 2011, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou constitucional o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, instituído pela Lei Federal n.º 11.738/2008, nos autos da Ação Direta

⁴⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 854.

de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.167⁴⁶. A ADI foi proposta pelos governos dos estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará. O julgamento foi por ampla maioria, ficando apenas o ministro Marco Aurélio vencido. Posteriormente, o STF acolheu embargos de declaração para assentar que a Lei n.º 11.738/2008 tivesse eficácia a partir da data do julgamento do mérito da ADI, ou seja, 27 de abril de 2011.

Deve-se observar também o princípio de acesso e permanência na escola. Werner⁴⁷ enfatiza que a “democratização da educação não se resume apenas ao acesso à instituição educativa, mas compreende o binômio acesso e permanência, com êxito”, nos termos do artigo 206, I, da Constituição Federal.

Destaca-se ainda a autonomia universitária, prevista no artigo 207, que dispõe que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. O constituinte buscou consagrar a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber⁴⁸.

Além disso, considerando o desenho constitucional da federação brasileira, percebe-se que o constituinte resolveu a questão da repartição de competências entre os entes da federação por meio de uma repartição tanto horizontal como vertical de competências, no que se refere às competências legislativas e materiais, que são competências de ordem administrativa.⁴⁹

Nessa linha, a Constituição Federal de 1988 repartiu as competências entre os entes federativos em seis planos⁵⁰:

⁴⁶ Ementa da ADI 4.167:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PROPÓSITO MODIFICATIVO. MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DE DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE. ACOLHIMENTO PARCIAL. AGRAVO REGIMENTAL. EFICÁCIA DAS DECISÕES PROFERIDAS EM CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE FOREM OBJETO DE RECURSO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PERDA DE OBJETO. PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. (STF, ADI 4167 ED/DF. EMB.DECL., Tribunal Pleno, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 27.02.2013)

⁴⁷ WERNER, Patricia Ulson Pizarro. Direito à educação na Constituição Federal. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/83/educacao-1/direito-a-educacao-na-constituicao-federal>

⁴⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 852.

⁴⁹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 1470.

⁵⁰ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, pp. 1470-1477.

- a) Competência geral da União (art. 21);
- b) Competência de legislação privativa da União (art. 22);
- c) Competência relativa aos poderes reservados dos Estados (art. 25);
- d) Competência comum material da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - competências concorrentes administrativas (art. 23);
- e) Competência legislativa concorrente (art. 24);
- f) Competências dos Municípios (arts. 29 e 30).

Quanto ao Direito à Educação, a Constituição Federal de 1988 trouxe um desenho institucional colaborativo para que os entes federados exerçam as competências educacionais de modo cooperativo. Élica Pinto sistematiza o assunto da seguinte forma⁵¹:

No que diz respeito ao direito fundamental à educação e sua respectiva proteção estatal, a repartição de competências estabelecida pelos planos acima citados denotou, concomitantemente, um esforço material comum a todos os entes de proporcionar os devidos meios de acesso à educação (art. 23, V), assim como previu o dever-poder de legislar sobre a matéria de forma concorrente entre a União e os estados (art. 24, IX) e a competência material de os municípios manterem, com a cooperação técnica e financeira dos níveis federal e estadual, os programas de educação infantil e ensino fundamental (art. 30, VI).

O desenho da Constituição Federal de 1988 estabeleceu que é competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação (v. art. 23, V, da CF).

Por outro lado, em relação à competência legislativa, a Constituição Federal de 1988 definiu que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação (v. art. 24, IX, da CF).

Em relação aos Municípios, a carta de 1988 positivou que compete aos Municípios manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (v. art. 30, VI, da CF).

Mais adiante, a Constituição, de forma específica, prescreve que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração

⁵¹ PINTO, Élica Graziane. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 72.

seus sistemas de ensino (v. art. 211 da CF), o que revela que se busca a estruturação de um federalismo cooperativo⁵².

O arranjo constitucional separou para a União a organização do sistema federal de ensino e o dos Territórios, além do financiamento das instituições de ensino públicas federais e do exercício, em matéria educacional, de função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Além disso, os Municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, ao passo em que os Estados e o Distrito Federal devem trabalhar prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Nesse contexto, é salutar trazer o comentário de Élide Pinto⁵³ sobre esse caráter cooperativo do arranjo institucional determinado pela Constituição:

Há, portanto, um consistente e sofisticado arranjo constitucional e legal do direito à educação e da sua proteção estatal. Por essa razão é que a repartição cooperativa de competências na manutenção e desenvolvimento do ensino público guarda dupla funcionalidade: é dever e é poder. Os poderes só podem ser exercidos de forma instrumental em favor dos deveres, o que, em se tratando da garantia material do direito fundamental, revela-se na forma do dever estatal de proteção. Para assegurar o cumprimento de tais deveres-poderes, é que a Constituição de 1988 também operou definindo verdadeiras diretivas positivas com forte conteúdo jurídico para a política pública de educação em todo o território nacional, sob pena de responsabilidade do agente político infrator.

Vista a estrutura constitucional do direito fundamental à educação, deve-se tecer considerações sobre as **normas infraconstitucionais educacionais**. A norma infraconstitucional mais relevante para o direito educacional é a Lei Federal n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como **Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional (LDB)**. Sistematizando o entendimento sobre essa lei, Luís Roberto Barroso⁵⁴ pontua que:

⁵² DIAS, Felipe da Veiga; HERMANY, Ricardo. O Direito Social à Educação para Crianças e Adolescentes no Plano Municipal: desafios constitucionais para concretização dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, n. 57, p. 165-179, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/34561/21422>. Acesso em: 28 set. 2024.

⁵³ PINTO, Élide Graziane. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p.76.

⁵⁴ BARROSO, Luís Roberto. A Educação Básica no Brasil: Do atraso prolongado à conquista do futuro. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 13, n. 41, p. 117–155, 2020. DOI:

A LDB disciplina as linhas gerais da educação no Brasil, estabelecendo seus princípios e objetivos, sua organização nos diferentes entes estatais, os vários níveis de educação (básico e superior), a educação profissionalizante, a educação especial, o tratamento dos profissionais da educação e os recursos financeiros, entre outros temas. Mais à frente serão expostos alguns aspectos do desenho do sistema. A LDB sofreu importantes alterações ao seu texto original ao longo dos anos, que incluíram a Lei nº 11.741, de 16.7.2008, sobre ensino profissionalizante; a Lei nº 12.796, de 4.4.2013, sobre a ordenação dos vários níveis de ensino, e a Lei nº 13.415, de 16.2.2017, sobre a Base Curricular.

Outra norma infraconstitucional muito importante é o **Plano Nacional de Educação (PNE)**, positivado na Lei Federal n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. De acordo com Barroso⁵⁵:

O PNE prevê um conjunto de 20 metas e mais de 250 estratégias voltadas para todos os níveis de ensino. São objetivos a serem implementados ao longo de uma década, relativamente a temas variados, que incluem Educação Básica, redução das desigualdades, resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, valorização dos profissionais da educação e ensino superior. A lei prevê, igualmente, o monitoramento das metas e um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

É importante também destacar a **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**. Barroso⁵⁶ anota que:

A BNCC descreve os objetivos de aprendizagem para todos os anos do Ensino Infantil e Fundamental, estabelecendo em detalhe o conjunto de habilidades e conhecimentos essenciais que os alunos devem dominar até o final de cada etapa. O documento vem sendo considerado uma referência em educação no país, e todas as escolas da rede pública e privada deverão se adaptar a ele até o início de 2020. A etapa do Ensino Fundamental é dividida em cinco áreas de conhecimento: Linguagens (Língua Portuguesa, Arte, Educação Física e Língua Inglesa), Matemática (Aritmética, Álgebra, Geometria, Estatística e Probabilidades), Ciências da Natureza (Matéria e Energia, Vida e Evolução e Terra e Universo) e Ciências Humanas (Geografia e História). A BNCC tem por propósito diminuir as desigualdades no ensino nacional, estabelecendo um conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais como direito das crianças, jovens e adultos no âmbito da Educação Básica que servirão de referência obrigatória para os

10.30899/dfj.v13i41.812. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/812>. Acesso em: 10 jan. 2024.

⁵⁵ BARROSO, Luís Roberto. A Educação Básica no Brasil: Do atraso prolongado à conquista do futuro. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 13, n. 41, p. 117–155, 2020. DOI: 10.30899/dfj.v13i41.812. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/812>. Acesso em: 10 jan. 2024.

⁵⁶ BARROSO, Luís Roberto. A Educação Básica no Brasil: Do atraso prolongado à conquista do futuro. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 13, n. 41, p. 117–155, 2020. DOI: 10.30899/dfj.v13i41.812. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/812>. Acesso em: 10 jan. 2024.

currículos dos estados, municípios e escolas, sem tolher a diversidade e variedade cultural do país. Cada rede de ensino poderá fazer acréscimos de elementos relacionados à realidade local. A BNCC não é um currículo, mas uma orientação para que cada rede ou escola elabore os seus currículos. Vale dizer: ela determina as competências e habilidades que todos os alunos da Educação Básica deverão desenvolver.

A ideia de formação básica comum tem fundamento constitucional, pois o art. 210 da Constituição Federal de 1988 determina que “Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais”.

Para viabilizar essa diretriz constitucional, a LDB estabelece que os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum.

Não foram esquecidas as características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. A base nacional comum deve ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, com base nessas características, nos termos do art. 26 da LDB.

Inclusive, recentemente a Lei nº 14.533, de 2023, incluiu a determinação de que a BNCC passe a contemplar a educação digital, com foco no letramento digital e no ensino de computação, programação, robótica e outras competências digitais, como componente curricular do ensino fundamental e do ensino médio (§ 11 do art. 26 da LDB).

Por outro lado, considerando a diversidade da formação cultural e étnica brasileira, a LDB aponta que, nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, é obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena (art. 26-A).

Além disso, os conteúdos curriculares devem observar a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática; considerar as condições de escolaridade dos alunos em cada estabelecimento; orientar para o trabalho; e promover o desporto educacional e as práticas desportivas não-formais (art. 27).

A BNCC atualmente encontra-se balizada na Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017, norma que instituiu e orientou a implantação da BNCC, e que deve ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades

no âmbito da educação básica brasileira. Nesse contexto, o Ministério da Educação⁵⁷ teceu uma breve introdução para entendimento do que se trata a BNCC, que vale ser mencionada:

No dia 6 de abril de 2017, a proposta da BNCC, Base Nacional Comum Curricular, foi entregue pelo Ministério da Educação ao Conselho Nacional de Educação. De acordo com a Lei 9131/95 coube ao CNE, como órgão normativo do sistema nacional de educação, fazer a apreciação da proposta da BNCC para a produção de um parecer e de um projeto de resolução que, ao ser homologado pelo Ministro da Educação, se transformou em norma nacional.

O CNE realizou audiências públicas regionais em Manaus, Recife, Florianópolis, São Paulo e Brasília, com caráter exclusivamente consultivo, destinadas a colher subsídios e contribuições para a elaboração da norma instituidora da Base Nacional Comum Curricular.

O produto desses encontros resultou em 235 documentos protocolados com contribuições recebidas no âmbito das audiências públicas, além de 283 manifestações orais. Estas audiências não tiveram caráter deliberativo, mas foram essenciais para que os conselheiros tomassem conhecimento das posições e contribuições advindas de diversas entidades e atores da sociedade civil e, assim, pudessem deliberar por ajustes necessários para adequar a proposta da Base Nacional Comum Curricular, elaborada pelo MEC, considerando as necessidades, interesses e pluralidade da educação brasileira.

No dia 15 de dezembro, o parecer e o projeto de resolução apresentados pelos conselheiros relatores do CNE foram votados em Sessão do Conselho Pleno e aprovados com 20 votos a favor e 3 contrários. Com esse resultado, seguiram para a homologação no MEC, que aconteceu no dia 20 de dezembro.

E no dia 22 de dezembro de 2017 foi publicada a Resolução CNE/CP nº 2, que institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Lembrando que a BNCC aprovada se refere à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, sendo que a Base do Ensino Médio será objeto de elaboração e deliberação posteriores.

Agora, conforme dispõe a Resolução, caberá ao CNE resolver as questões suscitadas durante o processo de implementação da Base.

Analizados os principais aspectos da legislação infraconstitucional de direito à educação, cabe traçar comentários sobre **o panorama geral e o modelo legal da Educação Básica brasileira**. O sistema educacional brasileiro pode ser esquematizado por meio da seguinte tabela:

Tabela 1- Educação básica e superior

Educação básica	Educação infantil	Creche	0 a 3 anos
------------------------	-------------------	--------	------------

⁵⁷ BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**, 2024. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/base-nacional-comum-curricular-bncc>. Acesso em 03/02/2024.

	Pré-escola	4 a 5 anos
	Ensino fundamental	6 a 14 anos
	Ensino Médio	15 a 17 anos
	Educação de Jovens e Adultos	Àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos nos ensinos fundamental e médio na idade própria.
	Educação especial	Para alunos com algum tipo de deficiência, transtorno global do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação .
Educação superior	Ensino superior	Acima de 17 anos

Dados do Censo Escolar de 2022⁵⁸ revelam que foram realizadas 47.382.074 de matrículas na educação básica brasileira. Esse número é composto pela soma dos matriculados na Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Curso Técnico Concomitante, Curso Técnico Subsequente, Curso FIC⁵⁹ Concomitante e Educação de Jovens e Adultos. Esse resultado demonstra que houve cerca de 714 mil matrículas a mais em comparação com o ano de 2021, ou seja, houve aumento de 1,5% no total. De acordo com o INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira)⁶⁰, “essa elevação é reflexo da expansão de 10,6% observada no último ano na matrícula da rede privada, que passou de 8,1 milhões em 2021 para 9 milhões em 2022, chegando próximo ao nível observado em 2019, antes da pandemia”. Observe-se o seguinte gráfico⁶¹:

⁵⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2022**. Brasília: Inep, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>>. Acesso em: 28.01.2024.

⁵⁹ Educação Profissional - Formação Inicial Continuada (FIC)

⁶⁰ BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo Escolar da Educação Básica 2022: **Resumo Técnico**. Brasília, 2023.

⁶¹ BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo Escolar da Educação Básica 2022: **Resumo Técnico**. Brasília, 2023.

Figura 1 – Número de matrículas na educação básica, segundo a rede de ensino – Brasil - 2018-2022

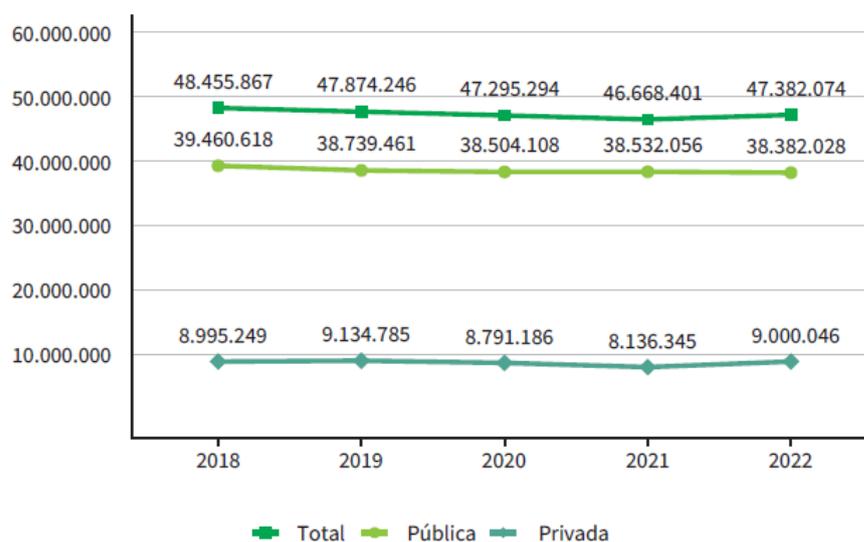


GRÁFICO 1

NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA, SEGUNDO A REDE DE ENSINO – BRASIL – 2018-2022

Fonte: Elaborado pela Deed/Inep com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica.

A **educação básica** tem, como escopo, o desenvolvimento do educando, por meio do fornecimento de formação comum indispensável para o exercício da cidadania, de modo que o educando obtenha os meios necessários ao progresso no trabalho e em estudos posteriores. Os objetivos precípuos da educação básica são alfabetização plena e formação de leitores, conforme determina a artigo 22 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

A educação básica é formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, conforme consigna a LDB no artigo 21, inciso I.

De forma sistemática, Barroso⁶² traça os aspectos mais relevantes da educação básica brasileira:

Nos termos da LDB, a Educação Escolar compõe-se da Educação Básica – formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio – e da Educação Superior. Em julgamento concluído em 12.9.2018, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Educação Domiciliar (*Homeschooling*) é possível, à luz da Constituição da República, mas depende de prévia

⁶² BARROSO, Luís Roberto. A Educação Básica no Brasil: Do atraso prolongado à conquista do futuro. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 13, n. 41, p. 117–155, 2020. DOI: 10.30899/dfj.v13i41.812. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/812>. Acesso em: 10 jan. 2024

regulamentação legal para ser legitimamente praticada.⁶³ (...) A Educação Básica é obrigatória e deve ser oferecida pelo Poder Público dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos, como determinado pela Constituição. Ela pode ser prestada, também, por instituições privadas, que se enquadrarão em uma das seguintes categorias: particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas. A carga horária mínima exigível é de 800 (oitocentas) horas anuais, distribuídas em um mínimo de 200 dias de efetivo trabalho escolar. Há previsão legal de elevação progressiva dessa carga para mil horas, sendo que, no Ensino Médio, ela deverá chegar a 1.400 (mil e quatrocentas).

Por outro lado, a **educação infantil** é a primeira fase da educação básica. Tem, como objetivo, o desenvolvimento integral da criança até os cinco anos de idade, o que envolve o físico, psique, intelecto e socialização. Além disso, é efetivada em dois locais: a) creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; e b) pré-escolas, para as crianças de quatro a cinco anos de idade⁶⁴. A educação infantil está prevista e regulada nos artigos 29 e 30 e da LDB.

Por sua vez, o **ensino fundamental obrigatório** dura nove anos, é gratuito na escola pública, e se inicia aos seis anos de idade dos educandos. De acordo com Barroso⁶⁵:

O Ensino Fundamental I abrange as séries iniciais (1ª a 5ª), correspondente ao antigo Primário, e o Ensino fundamental II compreende as séries finais (6ª a 9ª), correspondente ao antigo Ginásio. Nas séries iniciais, cada grupo de alunos é assistido por um único professor. Nas séries finais, existem tantos professores quantas sejam as disciplinas.

Nessa linha, a LDB estabelece, no artigo 32, que o ensino fundamental tem por objetivo a formação básica do cidadão, por meio do desenvolvimento da capacidade

⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 888.815/RS**. Constitucional. Educação. Direito fundamental relacionado à dignidade da pessoa humana e à efetividade da cidadania. Dever solidário do Estado e da família na prestação do ensino fundamental. Necessidade de lei formal, editada pelo Congresso Nacional, para regulamentar o ensino domiciliar. Recurso desprovido. Recorrente: V. D. representada por M. P. D. Recorrido: Município de Canela. Redator para acórdão: Min. Alexandre de Moraes, 12 de setembro de 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749412204>

⁶⁴ “Entretanto, é importante registrar que esse direito somente se tornou obrigatório a partir dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade devido à Emenda Constitucional nº 59/2009 (EC Nº 59/2009), que alterou o texto constitucional para incluir a obrigatoriedade de tal direito na pré-escola e na escola (do ensino fundamental ao ensino médio)” (FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; SILVA, Renan Francelino da. O Acesso a Vagas em Creches Públicas no Município de Recife/PE: os processos estruturais podem ajudar a proteger o direito à educação na primeira infância? **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 9, n. 1, p. 264–296, 2023. DOI: 10.21783/rei.v9i1.715. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/715>. Acesso em: 29 set. 2024.)

⁶⁵ BARROSO, Luís Roberto. A Educação Básica no Brasil: Do atraso prolongado à conquista do futuro. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 13, n. 41, p. 117–155, 2020. DOI: 10.30899/dfj.v13i41.812. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/812>. Acesso em: 10 jan. 2024

de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; da compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; do desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; e do fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

Quanto à jornada escolar do ensino fundamental, a LDB determina que deve incluir ao menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula. O período de permanência na escola deve ser ampliado progressivamente. Além disso, enfatiza o ensino em tempo integral, ao estabelecer que o ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino (v. art. 34).

Por fim, a LDB (art. 35) definiu que o **ensino médio** é a etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, cujas finalidades são: a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; e a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

Passado pelo panorama geral e o modelo legal da Educação Básica brasileira, considerando a revolução que humanidade tem experimentado na tecnologia da informação, é pertinente trazer alguns comentários sobre o **direito à educação digital**, sobretudo considerando a revolução de tecnologia da informação que tem acontecido nos últimos anos. O ser humano tem atingido patamares jamais imaginados. A educação digital tem sido cada vez mais essencial no processo educacional das pessoas.

Nesse contexto, observa-se que a Constituição Federal de 1988 foi sensível à questão tecnológica desde a Assembleia Nacional Constituinte, tanto que previu, no artigo 214, que a promoção humanística, científica e tecnológica do País deve ser objeto de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Posteriormente a Emenda Constitucional n.º 85, de 26 de fevereiro de 2015, alterou e adicionou dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Em relação ao tratamento constitucional da educação, essa emenda alterou o §2º do artigo 213, que passou a constar que as “atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público”.

Por sua vez, o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei Federal n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, estabeleceu que são diretrizes do PNE a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País, nos termos de seu inciso VII do artigo 2º. No Anexo de Metas e Estratégias, o PNE consignou com bastante ênfase a questão tecnológica. Como exemplos, podem ser citadas as estratégias previstas nos itens 3.14, 4.6, 4.10, 5.3, 5.4, 5.6, 7.12, 7.15 e 7.20.

A questão da educação digital também foi prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996), por meio das alterações promovidas pela Lei Federal n.º 14.533/2023 (v. art. 4, XII e p. u.). A LDB preceitua que o dever do Estado quanto à educação pública também deve ser efetivado por meio da educação digital, garantindo-se a conectividade de todas as instituições públicas de educação básica e superior à internet em alta velocidade, adequada para o uso pedagógico, com o desenvolvimento de competências voltadas ao letramento digital de jovens e adultos, criação de conteúdos digitais, comunicação e colaboração, segurança e resolução de problemas.

A inclusão realizada pela Lei Federal n.º 14.533/2023 incluiu na Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional veio em excelente momento, para enfatizar o dever estatal de garantir a educação digital, letramento digital e acesso à internet de alta de velocidade na escola pública, para inclusão dos estudantes no universo digital, que é essencial para o presente e futuro da humanidade.

Além disso, a Lei Federal n.º 14.533, de 11 de janeiro de 2023, instituiu a Política Nacional de Educação Digital (PNED). De acordo com o noticiado no site oficial da Câmara dos Deputados⁶⁶:

⁶⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Política Nacional de Educação Digital**, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/tv/903128-POLITICA-NACIONAL-DE-EDUCACAO-DIGITAL>. Acesso em 04 de set. 2023.

O Brasil é o quarto país com mais internautas conectados à internet, no ranking mundial. Mas se navegar é preciso, educar também é preciso. A implementação de recursos de tecnologia ainda é um desafio nas escolas, assim como a preparação de pessoas capazes de interpretar textos e fazer cálculos básicos. Dados do IBGE mostraram que no início da pandemia mais de 4 milhões de alunos das escolas públicas não tinham acesso à internet para aulas remotas. Para tentar corrigir esse atraso, a Câmara dos Deputados aprovou a Política Nacional de Educação Digital, um conjunto de estratégias para o desenvolvimento de competências digitais na educação, especialmente dos jovens.

Para tanto, Lei Federal n.º 14.533, de 11 de janeiro de 2023 previu que a PNED deve ser estruturada a partir da articulação entre programas, projetos e ações de diferentes entes federados, áreas e setores governamentais, para que seja promovida a potencialização dos padrões e o incremento dos resultados das políticas públicas relacionadas ao acesso da população brasileira a recursos, ferramentas e práticas digitais, com prioridade para as populações mais vulneráveis.

São eixos estruturantes e objetivos da PNED a inclusão digital, a educação digital escolar, a capacitação e especialização digital e a pesquisa e desenvolvimento em Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) (v. art. 1º).

Cabe alertar que a PNED não substitui outras políticas nacionais, estaduais, distritais ou municipais de educação escolar digital, de capacitação profissional para novas competências e de ampliação de infraestrutura digital e conectividade. Com efeito, o federalismo brasileiro é cooperativo e, para seu adequado funcionamento, deve haver a justa contribuição de cada ente federativo.

Além disso, chama a atenção o eixo de Educação Digital Escolar. Nesse contexto, a PNED consignou, no artigo 3º, que esse eixo tem como objetivo garantir a inserção da educação digital nos ambientes escolares, em todos os níveis e modalidades, a partir do estímulo ao letramento digital e informacional e à aprendizagem de competências digitais. O eixo engloba o pensamento computacional, o mundo digital, a cultura digital, os direitos digitais e a tecnologia assistiva.

Como estratégias prioritárias do eixo de Educação Digital Escolar, a PNED previu, no §1º do artigo 3º, o desenvolvimento de competências dos alunos da educação básica para atuação responsável na sociedade conectada e nos ambientes digitais, conforme as diretrizes da base nacional comum curricular; a promoção de projetos e práticas pedagógicas no domínio da lógica, dos algoritmos, da programação, da ética aplicada ao ambiente digital, do letramento midiático e da

cidadania na era digital; a promoção de ferramentas de autodiagnóstico de competências digitais para os profissionais da educação e estudantes da educação básica; o estímulo ao interesse no desenvolvimento de competências digitais e na prossecução de carreiras de ciência, tecnologia, engenharia e matemática; a adoção de critérios de acessibilidade, com atenção especial à inclusão dos estudantes com deficiência; a promoção de cursos de extensão, de graduação e de pós-graduação em competências digitais aplicadas à indústria, em colaboração com setores produtivos ligados à inovação industrial; o incentivo a parcerias e a acordos de cooperação; o diagnóstico e monitoramento das condições de acesso à internet nas redes de ensino federais, estaduais e municipais; a promoção da formação inicial de professores da educação básica e da educação superior em competências digitais ligadas à cidadania digital e à capacidade de uso de tecnologia, independentemente de sua área de formação; e a promoção de tecnologias digitais como ferramenta e conteúdo programático dos cursos de formação continuada de gestores e profissionais da educação de todos os níveis e modalidades de ensino.

A PNED veio em boa hora na medida em que ainda existe exclusão digital no Brasil. Hupffer e Santanna⁶⁷, ao analisar pesquisa realizada pelo INEP com os inscritos no ENEM, afirmaram que o acesso à internet e a computadores tem cor, raça e renda, e enfatizaram que os dados colhidos pelo INEP relativos ao ano de 2019 “apontam que dos 5.095.270 inscritos no ENEM, 2.345.467 não possuem computador e 1.140.465 inscritos não têm acesso à internet (INEP, 2020)”.

O §2º do artigo 5º da Constituição Federal determina que os “direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”. A partir dessa disposição, Hupffer e Santanna⁶⁸ anotam que o direito de acesso à internet pode ser elevado à categoria de direito fundamental.

Na tentativa de efetivar tal direito, tramitou no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 2020, com objetivo de alterar o art. 5º da Constituição

⁶⁷ HUPFFER, H. M., & SANTANNA, G. da S. (2022). INFOEXCLUÍDOS E DIREITO À EDUCAÇÃO: A FACE CRUEL DA DESIGUALDADE EXPOSTA DURANTE A COVID-19. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, 27(3), 95–123. <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v27i32073>

⁶⁸ HUPFFER, H. M., & SANTANNA, G. da S. (2022). INFOEXCLUÍDOS E DIREITO À EDUCAÇÃO: A FACE CRUEL DA DESIGUALDADE EXPOSTA DURANTE A COVID-19. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, 27(3), 95–123. <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v27i32073>

Federal para incluir o **acesso à internet entre os direitos fundamentais**. A proposta foi arquivada.

Com efeito, sem acesso à internet não existe desenvolvimento pleno da cidadania. Nessa linha, Hupffer e Santanna entendem que o direito de acesso à internet pode ser uma garantia constitucional a fim de que todos possam gozar de “condições de igualdade do direito à educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, moradia, previdência social, acesso a programas de assistência social, informação, participação nas políticas sociais”, que são condições que asseguram a dignidade da pessoa humana na vida em comunidade.

Na atual conjuntura tecnológica, não há dúvidas de que o direito à educação passou a abranger o acesso à educação digital em seu âmbito, de modo que uma educação fora do mundo digital, sem internet e computação, certamente não consegue cumprir o comando constitucional de ser promovida adequadamente a todos em colaboração com a sociedade, e visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Por fim, é pertinente anotar que deve haver prioridade máxima para a educação básica. Nesse contexto, Barroso⁶⁹ destaca que:

A pobreza e a baixa produtividade do trabalhador estão associadas diretamente aos níveis e à qualidade da educação. Os grandes problemas da educação básica no Brasil já estão bem diagnosticados e incluem: (i) a não alfabetização da criança na idade certa; (ii) a evasão escolar no ensino médio; e (iii) o déficit de aprendizado, que se traduz na conclusão das etapas da educação básica (fundamental e médio) sem que o jovem tenha aprendido o mínimo necessário. Maior atratividade das carreiras do magistério, ensino em tempo integral, despolitização da indicação de diretores e ensino desde a primeira idade estão entre as soluções consensuais para os problemas.

Tercio Sampaio⁷⁰ traz, em sua obra de introdução ao estudo do Direito, alguns conceitos importantes para este tópico. Ele anota:

1. *Validade* é uma qualidade da norma que designa sua pertinência ao ordenamento, por terem sido obedecidas as condições formais e materiais de sua produção e conseqüente integração no sistema;
2. *Vigência* é uma qualidade da norma que diz respeito ao tempo de validade, ao período que vai do momento em que ela entra em vigor (passa a ter força

⁶⁹ BARROSO, Luís Roberto. *Trinta e Cinco Anos da Constituição de 1988: as voltas que o mundo dá*. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Volume 28. Curitiba: Unibrazil, 28(2), 07–49. Disponível em <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2697>. Acesso em 30/10/2023.

⁷⁰ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 203.

vinculante) até o momento em que é revogada, ou em que se esgota o prazo prescritos para sua duração;

3. *Eficácia* é uma qualidade da norma que se refere à possibilidade de produção concreta de efeitos, porque estão presentes as condições fáticas exigíveis para sua observância, espontânea ou imposta, ou para a satisfação dos objetivos visados (efetividade ou eficácia social), ou porque estão presentes as condições técnico-normativas exigíveis para sua aplicação (eficácia técnica);

4. *Vigor* é uma qualidade da norma que diz respeito a sua força vinculante, isto é, à impossibilidade de os sujeitos subtraírem-se a seu império, independentemente da verificação de sua vigência ou de sua eficácia.

Analisando a definição de eficácia dada por Ferraz Jr., Virgílio Afonso da Silva⁷¹ pontua que a “primeira das acepções que Ferraz Jr. dá à eficácia corresponde àquilo que, no âmbito do debate constitucional sobre o tema, se convencionou chamar de *efetividade*”. Nessa linha, efetividade ou eficácia social é a qualidade da norma relativa à possibilidade de produção concreta de efeitos, tendo em vista que estão presentes as condições de fato necessárias para sua realização.

Para Luís Roberto Barroso⁷², efetividade significa “a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social”. Ele assinala que a efetividade “representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social”.

Em relação ao direito à educação, Maliska⁷³, por meio de interpretação sistemática e teleológica, compreende que esse direito, por estar no rol dos direitos fundamentais, merece igual consideração, a fim de contar com eficácia plena e aplicabilidade imediata. Para isso, a fim de que tenha efetividade, além da atuação da iniciativa privada, deve haver ação estatal. Sem ela, as normas constitucionais que consagram o direito à educação dificilmente terão a devida eficácia social.

1.4 Financiamento do direito à educação na Constituição Federal de 1988

De acordo com o art. 205 da Constituição Federal, a educação é direito de todos e dever do Estado e da família e será promovida e incentivada com a

⁷¹ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 228.

⁷² BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da constituição brasileira. 2.ed. Rio de Janeiro : Renovar, 1993, p. 79.

⁷³ MALISKA, Marcos Augusto. **O direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, pp. 106-107.

colaboração da sociedade. Nesse contexto, Pinto⁷⁴ comenta que o direito à educação tem uma “posição jurídica individualmente exigível e oponível na forma de direito subjetivo” e também possui “caráter de direito objetivo, o qual se revela, entre outros aspectos, a partir dos deveres de proteção e de adoção de medidas positivas atribuídos ao Estado e à família”.

O constituinte de 1988, seguindo a tradição inaugurada pela Constituição da República de 1934^{75 76}, buscando a efetivação do direito fundamental à educação, estabeleceu percentual mínimo de gasto público em educação, no artigo 212, afirmando que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Além disso, a Constituição de 1988, originalmente, previu, no art. 60 do ADCT⁷⁷, que, nos primeiros dez anos após sua promulgação, o Poder Público deveria desenvolver esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade. Definiu o percentual mínimo de 50% dos recursos a que se refere o art. 212 da CF, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Para Pinto, essas disposições revelam “uma objetiva garantia material, não apenas financeiro-orçamentária, de que a política pública de educação deveria se desenvolver de forma progressiva”⁷⁸.

A Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996 acrescentou no artigo 34, VII, da Constituição, a alínea “e”⁷⁹, para permitir a intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal, para assegurar aplicação do mínimo exigido da receita

⁷⁴ PINTO, Élide Graziane. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, pp. 47-48.

⁷⁵ PINTO, Élide Graziane. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 48.

⁷⁶ A Constituição de 1934 previu: Art 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Parágrafo único - Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

⁷⁷ Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

⁷⁸ PINTO, Élide Graziane. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 50.

⁷⁹ Art. 1º É acrescentada no inciso VII do art. 34, da Constituição Federal, a alínea "e":

"e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino."

resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Diante disso, a aplicação dos recursos constitucionalmente previstos na área da educação se tornou um princípio sensível⁸⁰.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000⁸¹, ampliou esse princípio sensível para também abarcar o gasto mínimo com as ações e serviços de saúde. Ademais, inseriu, no rol das hipóteses de intervenção estadual sobre os seus municípios do art. 35, no inciso III, a disposição “não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde”.

Considerando a meta constitucional de eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, a Emenda Constitucional n.º 14/1996 também deu nova redação ao art. 60 do ADCT⁸², determinando a instituição, no âmbito dos estados

⁸⁰ PINTO, Élida Graziane. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 52.

⁸¹ Art. 1º A alínea e do inciso VII do art. 34 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.34....."

"VII-....."

"e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde." (NR)

Art. 2º O inciso III do art. 35 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.35....."

"III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;"

⁸² Art. 5º É alterado o art. 60 do ADCT e nele são inseridos novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação:

"Art 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. § 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.

e do Distrito Federal, de Fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), para serem custeados com recursos dos três níveis da federação⁸³.

Quando às novidades da Emenda, Pinto⁸⁴ esclarece que:

Sob o pálio da EC nº 14/1996, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam passar a aplicar não mais apenas o piso de 50% (cinquenta por cento) dos recursos definidos no art. 212 da CR/1988, como originariamente determinava o art. 60 do ADCT. O novo patamar mínimo de gasto subiu para 60% (sessenta por cento) e o modo contábil operacional de fazê-lo seria exatamente o Fundef.

A Emenda em questão ainda deu nova redação aos incisos I e II do art. 208 da Constituição Federal⁸⁵, para determinar que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de “I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria” e de “II - progressiva universalização do ensino médio gratuito”.

Além disso, a Emenda Constitucional n.º 14/1996 deu nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal, e nele inseriu mais dois parágrafos (3º e 4º).⁸⁶

Por fim, a Emenda deu nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal⁸⁷, para dispor que “O ensino fundamental público terá como fonte adicional

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.'

⁸³ PINTO, Élica Graziane. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 50.

⁸⁴ PINTO, Élica Graziane. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 50.

⁸⁵ Art. 2º É dada nova redação aos incisos I e II do art. 208 da Constituição Federal:

"I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

⁸⁶ Art.211 (...)

§ 1º A união organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

⁸⁷ Art. 4º É dada nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal:

"§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei."

de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.”

Em sistematização das novidades trazidas pela Emenda Constitucional n.º 14/1996, Pinto anota⁸⁸:

1. Os estados, DF e municípios devem aplicar, por meio do Fundef, pelo menos, 60% e a União deve aplicar 30% dos percentuais de gasto mínimo para, até 2004, eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental – art. 60 do ADCT alterado;
2. 60%, no mínimo, dos recursos do Fundef devem se destinar ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério – §5º do art. 60 do ADCT;
3. A União deve complementar financeiramente os Fundefs estaduais, distrital e municipais para assegurar valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente – §§3º e 4º do art. 60 do ADCT.

Por sua vez, a Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006, trouxe importantes previsões para o financiamento do direito à educação. Além de estabelecer disposições sobre a contribuição social do salário-educação, a EC n.º 53, de 19 de dezembro de 2006, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que deu continuidade ao antigo FUNDEF, ampliando seus recursos e mecanismos (v. arts. 1º e 2º da EC 53/2006⁸⁹).

Comentando a emenda, Pinto⁹⁰ destacou seus principais aspectos:

Com a pretensão de mitigar tais instabilidades no financiamento da política pública de educação, veio a Emenda Constitucional nº 53, em 19 de dezembro de 2006, a qual se fez nortear, em última instância, pela expansão do raio da proteção governamental prioritária, tornada, então, de oferta e manutenção obrigatória. Como já visto, o horizonte protetivo do art. 60 do ADCT foi expandido por meio do Fundeb, de modo a se cuidar primordialmente não mais apenas do ensino fundamental, mas também da educação básica.

(...)

1. Até 2020, os estados, DF e municípios devem aplicar, por meio do Fundeb, “parte” (cerca de 80%, na forma do art. 60, II do ADCT) dos recursos mínimos de que trata o art. 212 da CR/1988 à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação;

⁸⁸ PINTO, Élide Graziane. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 79.

⁸⁹ OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Do FUNDEF ao FUNDEB: O processo político de formulação da Emenda Constitucional nº 53/2006. **Jornal de Políticas Educacionais**, n.º 5, janeiro–junho, 2009, pp. 50–58. Disponível em: http://www.jpe.ufpr.br/n5_5.pdf. Acesso em: 26.02.2024.

⁹⁰ PINTO, Élide Graziane. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 58.

2. 60%, no mínimo, do Fundeb destina-se ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. Além disso, a EC nº 53/2006 determinou que o legislador estabelecesse prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;
3. Patamares mínimos, definidos para a União, de complementação do Fundeb para assegurar o valor nacional per capita, sob pena de crime de responsabilidade, na forma do art. 60, V e VII e XI, do ADCT, com a redação dada pela EC nº 53/2006.

Já a Emenda Constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009, acrescentou o §3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, deu nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e deu nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção, neste dispositivo, do inciso VI.

Comentando sobre a parte de Direito Financeiro da emenda, Pinto⁹¹ anota que “o mais paradigmático avanço estritamente financeiro promovido pela EC nº 59 e constante do seu art. 5º foi ter conseguido afastar a incidência do regime de desvinculação de receitas da União (DRU) sobre os recursos mínimos a serem aplicados na política pública de educação”.

A emenda também trouxe aspectos substantivos como inserção de dois novos dispositivos que alargaram a definição do dever estatal de proteção ao direito fundamental à educação, no art. 208⁹². No inciso I, previu-se a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Por sua vez, no inciso VII, garantiu-se o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Em relação às alterações realizadas nos arts. 211, 212 e 214, Pinto comenta que “visam, em última instância, repactuar e redistribuir, entre os entes da federação,

⁹¹ PINTO, Élica Graziane. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 69.

⁹² PINTO, Élica Graziane. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 69.

os custos e responsabilidades por tal linha consistente de avanço na política pública de universalização da educação básica no Brasil”. Nesse contexto, o constituinte reformador optou por fortalecer a noção de colaboração federativa para assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Foi dada nova redação ao art. 214, que versa sobre o plano nacional da educação, para revitalizar a força normativa do Plano Nacional de Educação (PNE), atribuindo-lhe periodicidade decenal e determinando a fixação de diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação. Nessa linha, Pinto⁹³ comenta que isso foi feito “para que o Plano não caísse na estrita dimensão de uma exigência meramente formal, como incorria no risco de cair com a redação originária do caput do art. 214 que vigeu até a promulgação da citada emenda, em novembro de 2009”.

Por outro lado, a Emenda Constitucional n.º 108, de 27 de agosto de 2020 alterou a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Como visto, o Fundeb foi criado em 2007 de modo temporário e se tornou uma das principais fontes de financiamento da educação no Brasil. A referida emenda instituiu o Fundeb como instrumento permanente de financiamento da educação pública, tendo sido regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

No final de 2021, foi publicada a Lei n.º 14.276, de 27 de dezembro de 2021, que alterou a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta Fundeb. Nesse contexto, a definição de “profissionais da educação básica” foi atualizada, ampliando-se a abrangência do conceito para além do previsto pelo art. 61 da LDB (Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996). Com a nova redação do art. 26, §1º, II, da Lei do Fundeb, outras categorias foram contempladas como aptas a receber recursos destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (70% dos recursos anuais totais do Fundeb), como os

⁹³ PINTO, Élica Graziane. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 70.

profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica.

A referida norma de 2021 também incluiu o §2º no art. 26, para determinar que os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, poderão ser aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial.

Em 2022, a Lei n.º 14.325, de 12 de abril de 2022 alterou a Lei do Fundeb para dispor sobre a utilização dos recursos extraordinários recebidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em decorrência de decisões judiciais relativas ao cálculo do valor anual por aluno para a distribuição dos recursos oriundos dos fundos e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), previstos na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) 2007-2020 e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) permanente.

Por fim, vale anotar que, em 2023, a Lei 14.711, de 30 de outubro de 2023, alterou a Lei do Fundeb, trazendo algumas normas relativas à transferência de recursos no âmbito do Fundeb.

1.5 Direitos sociais, efetividade, reserva do possível e mínimo existencial

Tentando responder o porquê de a efetividade das normas de direitos sociais ser mais baixa, Virgílio Afonso da Silva comenta que ainda não foram criadas reais condições para o exercício dos direitos sociais. Isso porque a criação dessas condições é “pura e simplesmente mais cara”⁹⁴. De fato, para garantir o vasto rol de direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, sobretudo considerando que o Brasil ainda é um país pobre, são necessárias vultosas, quando não infinitas, fonte de receita pública. Não espanta que, na República, fala-se tanto na chamada crise de inefetividade das normas constitucionais.

⁹⁴ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 241.

Virgílio Afonso da Silva prossegue ressaltando que:

(...) essas condições, além de incluírem tudo aquilo que é necessário para produção de efeitos das liberdades públicas - proteção, organizações, procedimentos, etc. -, exigem algo mais. E esse “algo mais”, além de pressupor recursos financeiros não disponíveis, costuma ser específico para cada um dos direitos sociais - o que aumenta ainda mais os seus custos. Assim, enquanto boa parte dos custos das liberdades públicas é aproveitado de maneira global por todas elas - legislação, organização judiciária, etc. -, cada direito social exige uma prestação estatal exclusiva que só é aproveitada na sua realização, mas não na realização de outros.

Por exemplo, para efetivar o direito à educação, o estado deverá dispor de normas específicas, planejamento feito por equipe multidisciplinar, órgãos de regulação e orientação, estrutura física adequada, veículos de transporte escolar, equipamentos de tecnologia para realização das aulas, servidores públicos, como professores, supervisores escolares, orientadores educacionais, pedagogos, assistentes sociais, psicólogos, merendeiras, berçaristas, motoristas, vigilantes, porteiros, entre outros. Sem dúvida, a efetivação desse direito social é extremamente complexa e demanda grande mobilização por parte do estado, o que acarreta inevitavelmente o investimento de vultosas quantias financeiras.

Canotilho⁹⁵ aponta que a concretização dos direitos sociais é indissociável de dimensões histórico-sociais, anotando, como exemplos históricos, o enraizamento de associações e organizações de defesa de direitos sociais, como os movimentos operário, cooperativo, mutualista e a formação de partidos trabalhistas.

Canotilho⁹⁶ afirma que há quatro modelos de positivação de direitos sociais. Inicialmente, os direitos sociais podem ser positivados como **normas programáticas**⁹⁷. Nesse caso, as Constituições estabelecem princípios definidores dos fins do Estado, com conteúdo eminentemente social. A previsão constitucional programática tem uma função política, na medida em que serve para pressão política sobre os órgãos competentes para efetivar esses direitos sociais. Além disso, por meio das normas programáticas, obtém-se fundamento constitucional para regulamentação das prestações sociais necessárias à efetivação dos direitos sociais. Além disso, transportando

⁹⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra, 2003, p. 474.

⁹⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra, 2003, p. 474.

⁹⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra, 2003, p. 474.

Por outro lado, os direitos sociais podem ser positivados como **normas de organização**. Nesse modelo, “as normas constitucionais organizatórias atributivas de competência imporiam ao legislador a realização de certos direitos sociais”, abrindo-se caminho para as regulamentações legais que possibilitem a efetivação dos direitos sociais previstos⁹⁸.

Outra possibilidade é a positivação dos direitos sociais como **garantias institucionais**. Canotilho esclarece esse modelo, ao tecer que a constitucionalização das garantias institucionais representa uma imposição dirigida ao Legislativo, que fica obrigado a respeitar a essência das instituições e a protegê-las, atentando para os dados sociais, econômicos e políticos pertinentes.

O quarto modelo de positivação dos direitos sociais é o de direitos **subjetivos públicos**. Nesse âmbito, os direitos sociais são entendidos como “autênticos direitos subjectivos inerentes ao espaço existencial do cidadão, independentemente da sua justicialidade e exequibilidade imediatas”⁹⁹. Disso resulta que nem o Estado nem particulares podem lesar esses direitos sociais constitucionalmente assegurados.

A noção de direitos sociais como direitos públicos subjetivos configura a **dimensão subjetiva** dos direitos sociais. Por outro lado, existe também uma **dimensão objetiva** desses direitos, que se revela por meio de “imposições legiferantes”, que obrigam o legislador a atuar positivamente, criando as condições materiais e institucionais para a efetivação desses direitos sociais. Além disso, é percebida no fornecimento de prestações materiais aos cidadãos, durante a efetivação dos direitos sociais, por meio do cumprimento das imposições institucionais.¹⁰⁰

A doutrina de Canotilho enxerga a existência de direitos prestacionais originários e derivados, com fundamento na dimensão subjetiva dos direitos sociais, considerada como indiscutível pelo professor português. Para ele, existem direitos originários nas seguintes situações¹⁰¹:

⁹⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra, 2003, p. 475.

⁹⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra, 2003, p. 476.

¹⁰⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra, 2003, p. 476.

¹⁰¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra, 2003, p. 477.

(...) quando: (1) a partir da garantia constitucional de certos direitos; (2) se reconhece, simultaneamente, o dever do Estado na criação dos pressupostos materiais, indispensáveis ao exercício efectivo desses direitos; (3) e a faculdade de o cidadão exigir, de forma imediata, as prestações constitutivas desses direitos.

Ao se reconhecer direitos sociais como originários, entende-se que sua previsão constitucional não significa apenas um apelo ao legislador, nem uma norma de carácter meramente programático. Na realidade, o que existe é um dever prestacional de efetivação por parte do Estado.

“Existe uma verdadeira imposição constitucional, legitimadora, entre outras coisas, de transformações económicas e sociais na medida em que estas forem necessárias para a efectivação desses direitos”¹⁰². Assim, havendo inércia do Estado que acarrete a não efectivação das prestações sociais devidas, é possível que se utilizem instrumentos judiciais que possam corrigir essa situação, como a ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Como visto, o poder público tem o dever de providenciar as prestações necessárias à garantia da efectivação dos direitos sociais positivados na Constituição. Ao passo em que o Estado passa a cumprir sua missão de assegurar esses direitos, surgem alguns direitos derivados¹⁰³:

(1) o direito de igual acesso, obtenção e utilização de todas as instituições públicas criadas pelos poderes públicos (exs. : igual acesso às instituições de ensino, igual acesso aos serviços de saúde, igual acesso à utilização das vias e transportes públicos) ; (2) o direito de igual quota-parte (participação) nas prestações fornecidas por estes serviços ou instituições à comunidade (ex . : direito de quota-parte às prestações de saúde, às prestações escolares, às prestações de reforma e invalidez).

Nessa linha de intelecção, compreende-se o direito derivado (*derivative Teilhaberecht*)¹⁰⁴ como o direito do cidadão a participação igual no que se refere às prestações sociais colocadas à disposição pelo poder público.

¹⁰² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra, 2003, p. 477.

¹⁰³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra, 2003, p. 479.

¹⁰⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra, 2003, p. 479.

Nesse ponto, cabe tecer algumas considerações sobre o que a doutrina entende por *liberdade igual*. De acordo Canotilho¹⁰⁵:

A liberdade igual aponta para a igualdade real (art. 9.º/d), o que pressupõe a tendencial possibilidade de todos terem acesso aos bens económicos, sociais e culturais. “Liberdade igual” significa, por exemplo, não apenas o direito a inviolabilidade de domicílio, mas o direito a ter casa; não apenas o direito à vida e integridade física, mas também o acesso a cuidados médicos; não apenas o direito de expressão mas também a possibilidade de formar a própria opinião; não apenas direito ao trabalho e emprego livremente escolhido, mas também a efectiva posse de um posto de trabalho.

Para o português, o entendimento doutrinário de “liberdade igual” faz indispensável a missão de distribuir/redistribuir os bens sociais entre classes e estratos das populações, nações e gerações. Nessa toada, ele anota que a distribuição dos bens sociais realizada originariamente pelo mercado não conduz automaticamente a um estado social de liberdade igual¹⁰⁶. Diante disso, ergue-se a problemática de quem deve fazer a redistribuição supostamente justa dos bens sociais.

Por meio das tentativas de efetivar direitos sociais, o Estado aparece como candidato à missão redistributiva. Alguns direitos previstos na Constituição não custam muito dinheiro, sobretudo os direitos de liberdade que, por exemplo, determinam a abstenção de intervenções desarrazoadas do Estado na vida privada das pessoas. Por outro lado, os direitos sociais costumam demandar grandes somas de dinheiro para sua efetivação, principalmente quando se trata de países pobres como o Brasil.

Diante disso, criou-se a ideia da reserva do possível (*Vorbehalt des Möglichen*) para “traduzir a ideia de que os direitos sociais só existem quando e enquanto existir dinheiro nos cofres públicos”.¹⁰⁷

Canotilho tece forte crítica a essa tese, afirmando que “um direito social sob ‘reserva dos cofres cheios’ equivale, na prática, a nenhuma vinculação jurídica”. Além disso, comenta que, “para atenuar esta desoladora conclusão adianta-se, por vezes, que a única vinculação razoável e possível do Estado em sede de direitos sociais se

¹⁰⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra, 2003, p. 480.

¹⁰⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra, 2003, p. 480.

¹⁰⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra, 2003, p. 481.

reconduz à garantia do mínimo social, que está ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana. Esse “mínimo social” guarda relação com o que a doutrina brasileira chama de “mínimo existencial”.

Tradicionalmente a doutrina jurídica discute a possibilidade de o Estado poder ser obrigado a criar pressupostos fáticos e/ou jurídicos para a efetivação dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos e de o titular desses direitos poder exercer sua pretensão a prestações positivas por parte do Estado¹⁰⁸. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 previu expressamente direitos sociais, que possuem eficácia vinculante, tendo previsto inclusive garantias processuais constitucionais como o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Nessa linha, cabe comentar que os direitos sociais costumam se voltar para o futuro, na medida em que buscam transformar a realidade posta, por meio das prestações positivas do Estado. De acordo com Gilmar Mendes¹⁰⁹:

Outra peculiaridade dessas pretensões a prestações de índole positiva é a de que elas estão voltadas mais para a conformação do futuro do que para a preservação do status quo. Tal como observado por Krebs, pretensões à conformação do futuro (Zukunftgestaltung) impõem decisões que estão submetidas a elevados riscos: o direito ao trabalho (art. 6º) exige uma política estatal adequada de criação de empregos. Da mesma forma, o direito à educação (art. 205 c/c o art. 6º), o direito à assistência social (art. 203 c/c o art. 6º) e à previdência social (art. 201 c/c o art. 6º) dependem da satisfação de uma série de pressupostos de índole econômica, política e jurídica.

Ao comentarem sobre o tema da escassez dos bens sociais, Stephen Holmes e Cass Sunstein¹¹⁰, enfatizam que “para levar os direitos a sério, é preciso levar a sério a escassez dos recursos”. Isso porque todo direito tem custo e “as verbas destinadas à proteção de todos os direitos jurídicos devem ser sacadas todas de um mesmo orçamento, o qual é necessariamente limitado”.

¹⁰⁸ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 1128.

¹⁰⁹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 1128.

¹¹⁰ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R.. **O Custo dos Direitos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019, p. 75.

Nesse contexto de escassez dos bens sociais, surge a ideia de reserva do possível que remonta uma importante decisão tomada pela Corte Constitucional da Alemanha. Rememorando esse caso, Gilmar Mendes¹¹¹ relata que:

A reserva do financeiramente possível (*Vorbehalt des finanziell Möglichen*) está ligada à famosa decisão *numerus clausus* do Tribunal Constitucional Federal alemão (*Numerus-clausus-Urteil*), que versou sobre o número de vagas nas Universidades do país e o fato de a liberdade de escolha de profissão ficar sem valor caso inexistentes as condições fáticas para sua efetiva fruição. Assentou-se, então, que pretensões destinadas a criar os pressupostos fáticos necessários para o exercício de determinado direito estão submetidas à reserva do possível (*Vorbehalt des Möglichen*), enquanto elemento externo à estrutura dos direitos fundamentais.

Essa decisão é chamada de “*BVERFGGE 33, 303 (NUMERUS CLAUSUS)*” e foi exarada em 18 de julho de 1972. Na Decisão (*Urteil*) do Primeiro Senado de 18 de julho de 1972, com base na audiência pública de 3 de maio de 1972 - 1 BvL 32/70 e 25/71¹¹², anotou-se que:

Mesmo na medida em que os direitos sociais de participação em benefícios estatais não são desde o início restringidos àquilo existente em cada caso, **eles se encontram sob a reserva do possível, no sentido de estabelecer o que pode o indivíduo, racionalmente falando, exigir da coletividade. Isso deve ser avaliado em primeira linha pelo legislador em sua própria responsabilidade. Ele deve atender, na administração de seu orçamento, também a outros interesses da coletividade, considerando, conforme a prescrição expressa do Art. 109 II GG, as exigências da harmonização econômica geral. (...) Isso levaria a um entendimento errôneo da liberdade, junto ao qual teria sido ignorado que a liberdade pessoal, em longo prazo não pode ser realizada alijada da capacidade funcional e do balanceamento do todo, e que o pensamento das pretensões subjetivas ilimitadas às custas da coletividade é incompatível com a idéia do Estado social.** Como o Tribunal Constitucional Federal repetidas vezes enfatizou em relação ao direito fundamental da liberdade geral de ação (cf. BVerfGE 4, 7 [15]; 8, 274 [329]; 27, 344 [351]), a Grundgesetz decidiu a tensão indivíduo-coletividade na acepção de dependência da e vinculação com a coletividade da pessoa (*Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit*); o indivíduo deve, por isso, tolerar aqueles limites à sua liberdade de ação que o legislador prescrever para o cuidado e fomento da vida social coletiva nos limites do geralmente exigível, contanto que permaneça protegida a individualidade da pessoa. Essas considerações são válidas principalmente no campo da garantia de participação em benefícios estatais. **Fazer com que os recursos públicos só limitadamente disponíveis beneficiem apenas uma parte privilegiada da população, preterindo-se outros importantes interesses da coletividade, afrontaria justamente o mandamento de justiça social, que é concretizado no princípio da igualdade.**
(Grifos acrescentados)

¹¹¹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023, pp. 1133-1134.

¹¹² SCHWABE, Jürgen (org.). **Cinquenta Anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão**. Montevideu: Fundación Konrad-Adenauer, 2005, p. 663-664.

A decisão do Tribunal Constitucional Alemão “*BVERFGE 33, 303 (NUMERUS CLAUSUS)*” apresenta importantes lições. Delas deduz-se que deve haver limites às exigências do indivíduo em relação à coletividade. Um desses limites é a reserva do possível, que, em primeira linha, é uma responsabilidade para o legislador estabelecer durante o processo legislativo das normas viabilizam as prestações sociais do Estado.

A ideia de reserva do possível se relaciona com a noção de que os recursos estatais são limitados, de modo que a administração do orçamento estatal deve considerar variados interesses da coletividade, contemplando as necessidades sociais de maneira equilibrada, harmônica e justa. Nessa linha, a mencionada decisão chega à conclusão de que os direitos sociais não devem ser efetivados sem se considerar a capacidade funcional e o balanceamento do todo.

Assim, o Tribunal Constitucional Alemão arremata no sentido de que permitir que os recursos públicos, limitados por natureza, beneficiem somente uma parte “privilegiada da população, preterindo-se outros importantes interesses da coletividade, afrontaria justamente o mandamento de justiça social, que é concretizado no princípio da igualdade”¹¹³. As pretensões subjetivas das pessoas em face do Estado não podem ser ilimitadas, sobretudo porque os direitos sociais são viabilizados pelos impostos pagos por toda a coletividade de forma coercitiva. Pensar de modo diverso é incompatível com a ideia de Estado social e de liberdade.¹¹⁴

¹¹³ SCHWABE, Jürgen (org.). **Cinquenta Anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão**. Montevideu: Fundación Konrad-Adenauer, 2005, p. 663-664.

¹¹⁴ Fernando Facury Scaff tece uma crítica relevante, sobre o entendimento da reserva do possível, que merece menção: “É importante observar que esta expressão vem sendo bastante maltratada pela jurisprudência brasileira, que a hostiliza de maneira praticamente unânime, tudo indica que em virtude de sua má-compreensão. Ela vem sendo entendida como se existisse um complô no seio da Administração Pública para esconder recursos públicos visando não cumprir as determinações judiciais e não implementar os direitos fundamentais sociais, sendo a ‘reserva do possível’ uma tentativa de refúgio das ordens judiciais. Ingo Sarlet alerta em sentido correlato, com muita precisão para ‘o que tem sido, de fato, falaciosa, é a forma pela qual muitas vezes a reserva do possível tem sido utilizada entre nós como argumento impeditivo da intervenção judicial e desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, especialmente de cunho social’ (Em torno da “reserva do possível”, In: Ingo Wolfgang Sarlet e Luciano Benetti Timm (orgs), *Direitos Fundamentais – Orçamento e “Reserva do Possível”*, 2ª ed. ampliada, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2010, pág. 162). Ou seja, o uso genérico acaba por matar a expressão tornando-a apenas mais um argumento do manancial de fast food jurídico à disposição dos operadores para uso como bem aprouver, sem qualquer respeito à dogmática do Direito — procedimento metralhado diuturnamente por Lenio Streck em sua coluna nesta ConJur.”

(SCAFF, Fernando Facury, *Reserva do possível pressupõe escolhas trágicas*. São Paulo: **Revista Consultor Jurídico** de 26 de fevereiro de 2013. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2013-fev-26/contas-vista-reserva-possivel-pressupoe-escolhas-tragicas/#_ftn5_3975)

A ideia de reserva de possível fica mais evidenciada em períodos de recessão financeira, o que é reconhecido pela doutrina de Gilmar Mendes, ao afirmar que “em períodos de recessão financeira, não há como negar que a função do Estado de assegurar direitos sociais poderá estar limitada por restrições de cunho orçamentário” e que “em tais casos, a interpretação do texto constitucional não poderá se desenvolver alheia aos óbices econômicos postos”¹¹⁵.

Nesse contexto, Blanco de Moraes¹¹⁶ avalia a conjuntura europeia após a crise econômica de 2008, em que houve redução notável de prestações sociais por parte do Estado, e anota:

A redução drástica de prestações de ordem social operada em Portugal e outros Estados da Europa antes e após a crise financeira internacional de 2008 e o Programa de Assistência Económica e Financeira de 2011 (doravante “PAEF”), no nosso País, abalou decisivamente utopias e mitos constitucionais sobre direitos consolidados e posições adquiridas, se bem que tenha, igualmente desenganado os que supunham que a exceção financeira suspenderia a Constituição social, reduzida a mínimos e até a patamares situados abaixo desses mínimos.

Moraes, ao versar sobre as “A diferença qualitativa e quantitativa das obrigações prestacionais do Estado na esfera dos direitos de liberdade e dos direitos sociais”, tece alguns comentários que merecem nota. Na área qualitativa, ele percebe, mediante análise de qualquer Orçamento de Estado dos últimos anos em Portugal, que os direitos sociais (prestacionais) demandam custos muito maiores quando comparados à garantia de direitos de liberdade, administração pública, segurança e justiça¹¹⁷.

No plano qualitativo, Blanco de Moraes, destaca que é menos difícil reduzir prestações sociais, em momentos de crise, do que gastos relacionados ao Judiciário, segurança pública e eleições¹¹⁸:

¹¹⁵ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 1134

¹¹⁶ MORAIS, Carlos Blanco de. De novo a querela da “unidade dogmática” entre direitos de liberdade e direitos sociais em tempos de “exceção financeira”. **E-Pública, Revista Eletrônica de Direito Público**, n. 3, dez. 2014, p. 22. Disponível em: <https://e-publica.pt/article/34556>. Acesso em 13-01-2024.

¹¹⁷ MORAIS, Carlos Blanco de. De novo a querela da “unidade dogmática” entre direitos de liberdade e direitos sociais em tempos de “exceção financeira”. **E-Pública, Revista Eletrônica de Direito Público**, n. 3, dez. 2014, p. 22. Disponível em: <https://e-publica.pt/article/34556>. Acesso em 13-01-2024.

¹¹⁸ MORAIS, Carlos Blanco de. De novo a querela da “unidade dogmática” entre direitos de liberdade e direitos sociais em tempos de “exceção financeira”. **E-Pública, Revista Eletrônica de Direito**

Contrariamente à redução de despesas com os direitos sociais, em estado de necessidade financeira agravado, não podem essas despesas institucionais (onde a par de muitos outros objetivos se garantem direitos de liberdade) ser reduzidas a mínimos ou mínimos existenciais. Isto porque um Estado que por razões financeiras reduza o funcionamento dos tribunais e das forças policiais a mínimos é um Estado falhado ou um Estado não soberano, tão pouco podendo um Estado democrático subsistir com o cancelamento ou adiamento de eleições por falta de recursos.

Por fim, sublinhe-se que, diante de uma realidade que demonstra a insuficiência dos recursos estatais, para fazer frente a uma infinidade de necessidades sociais de um país pobre como o Brasil, cabe ao Estado implementar escolhas alocativas de recursos, ao planejar e estabelecer suas políticas públicas. Essas escolhas, por vezes, são chamadas de “escolhas trágicas” pela doutrina jurídica. Quanto a isso, Gilmar Mendes¹¹⁹ sustenta que:

Tais escolhas seguiriam critérios de justiça distributiva (o quanto disponibilizar e a quem atender), configurando-se como típicas opções políticas, as quais pressupõem “escolhas trágicas” pautadas por critérios de justiça social (macrojustiça). É dizer, a escolha da destinação de recursos para uma política e não para outra leva em consideração fatores como o número de cidadãos atingidos pela política eleita, a efetividade e eficácia do serviço a ser prestado, a maximização dos resultados etc.

Por sua vez, Scaff¹²⁰ explica o conceito de “escolhas trágicas”, nos seguintes termos:

Cada indivíduo, ao fazer suas escolhas e eleger suas prioridades, tem que levar em conta os limites financeiros de suas disponibilidades econômicas. O mesmo vale para as escolhas políticas que devem ser realizadas no seio do Estado pelos órgãos competentes para fazê-lo. Neste sentido, o conceito de escolhas trágicas é aplicável tanto à impossibilidade econômica que cada um de nós tem para o atendimento de nossas necessidades particulares, como de toda a sociedade para atendimento de suas necessidades por parte dos cofres públicos — daí a utilização do conceito como escolhas políticas. Este conceito — “reserva do possível” — utilizado no âmbito do direito público nos insere no universo financeiro, da extensão das necessidades públicas em face da escassez de recursos. Serve em nosso cotidiano privado (quando ocorre o estouro do cartão de crédito ou quando o mês é maior que o salário) quanto no cotidiano público, nas escolhas trágico-políticas.

Público, n. 3, dez. 2014, p. 22. Disponível em: <https://e-publica.pt/article/34556>. Acesso em 13-01-2024.

¹¹⁹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 1135.

¹²⁰ (SCAFF, Fernando Facury, Reserva do possível pressupõe escolhas trágicas. São Paulo: **Revista Consultor Jurídico** de 26 de fevereiro de 2013. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2013-fev-26/contas-vista-reserva-possivel-pressupoe-escolhas-tragicas/#_ftn5_3975

Ainda no que se refere aos direitos fundamentais, pode-se afirmar que o Estado também tem a função de proteger esses direitos em face de investidas inconstitucionais perpetradas por terceiros. Além da proibição de excessos, existe também uma proibição de proteção insuficiente dos direitos fundamentais.¹²¹

Trata-se de ideia consagrada na jurisprudência da Corte Constitucional da República da Alemanha, como bem ressalta Gilmar Mendes¹²²:

A jurisprudência da Corte Constitucional alemã acabou por consolidar entendimento no sentido de que do significado objetivo dos direitos fundamentais resulta o dever de o Estado não apenas se abster de intervir no âmbito de proteção desses direitos mas também de proteger esses direitos contra a agressão ensejada por atos de terceiros. Tal interpretação do Bundesverfassungsgericht empresta, sem dúvida, uma nova dimensão aos direitos fundamentais, fazendo com que o Estado evolua da posição de adversário (Gegner) para uma função de guardião desses direitos (Grundrechtsfreund oder Grundrechtsgarant).¹²³

A questão da efetividade dos direitos sociais, reserva do possível e mínimo existencial tem sido debatida com muita na frequência no Poder Judiciário brasileiro. Relevante da doutrina jurídica defende a atuação do Judiciário para efetivação dos direitos sociais, sobretudo nos campos direito à educação e saúde¹²⁴. Isso porque esses direitos estão diretamente ligados à ideia de dignidade da pessoa humana. Dessa forma, “mínimo existencial de cada um dos direitos, exigência lógica do

¹²¹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 1132.

¹²² BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 1132.

¹²³ Gilmar Mendes ainda anota que “Nos termos da doutrina e com base na jurisprudência da Corte Constitucional alemã, pode-se estabelecer a seguinte classificação do dever de proteção: a) dever de proibição (Verbotspflicht), consistente no dever de se proibir determinada conduta; b) dever de segurança (Sicherheitspflicht), que impõe ao Estado o dever de proteger o indivíduo contra ataques de terceiros mediante adoção de medidas diversas; c) dever de evitar riscos (Risikopflicht), que autoriza o Estado a atuar com objetivo de evitar riscos para o cidadão em geral mediante a adoção de medidas de proteção ou de prevenção especialmente em relação ao desenvolvimento técnico ou tecnológico.” (BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023, pp. 1132-1133).

¹²⁴ Nesse sentido, Marco Aurélio Mello: “Viável é a salvaguarda, pelo Judiciário, dos direitos mínimos essenciais à democracia: direitos individuais liberais clássicos (liberdade de consciência, de expressão etc.), igualdade participativa, educação, saúde, acesso à informação. Faz-se legítima, ainda, a jurisdição constitucional quando, uma vez provocada, estiverem em jogo direitos fundamentais de minorias inobservados ante omissão dos Poderes políticos.” (MELLO, Marco Aurélio. **Direito e Democracia e o Papel do Ensino Jurídico**. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 2, p. 479–491, 2021. DOI: 10.21783/rei.v7i2.637. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/637>. Acesso em: 29 set. 2024.)

princípio da dignidade da pessoa humana, não poderia deixar de ser objeto de apreciação judicial”.¹²⁵

Nesse contexto, cabe a análise da relevante decisão do **recurso extraordinário 684.612 Rio de Janeiro**, proferida pelo Supremo Tribunal Federal, publicada no DJE no dia 7 de agosto de 2023, em sede de ação civil pública movida pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, em que se buscava impor obrigações ao Município do Rio de Janeiro, com vistas na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendessem o direito social da saúde.

No caso, o Município do Rio de Janeiro apresentou recurso extraordinário, com base no art. 102, III, a, da Constituição Federal de 1988, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, argumentando que a efetivação do direito social à saúde “na construção de hospitais, na contratação de profissionais da saúde e demais consectários administrativos pertinentes está adstrito à esfera da discricionariedade administrativa” e que o controle judicial deve ficar afastado quando existirem “duas ou mais alternativas válidas ou mesmo quando isto implique em substituir o juízo de oportunidade e conveniência do Administrador Público pela discricção jurisdicional”.

O voto do relator Ministro Ricardo Lewandowski foi vencido, e o redator do voto vencedor foi o Ministro Luís Roberto Barroso.

No voto vitorioso, Barroso consignou seu entendimento de que os direitos sociais são direitos subjetivos plenos, que devem ser efetivados por meio da atuação do Poder Judiciário, quando necessário. Para ele, a Constituição deve ter força normativa e efetividade. Destacou que “os direitos constitucionais em geral, e os direitos sociais em particular, converteram-se em direitos subjetivos em sentido pleno, comportando tutela judicial específica”.¹²⁶

Nesse contexto, fez uma crítica contundente à corrente de pensamento que entende que os direitos sociais possuem caráter programático e principiológico. Para

¹²⁵ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 1135.

¹²⁶ “A jurisprudência que se vem formando acerca do direito à saúde, em suas diversas vertentes, é exemplo emblemático da conquista, pós-1988, da força normativa e efetividade da Constituição. Os direitos constitucionais em geral, e os direitos sociais em particular, converteram-se em direitos subjetivos em sentido pleno, comportando tutela judicial específica. A intervenção do Poder Judiciário, mediante determinações à Administração Pública para que forneça variadas prestações concernentes ao direito à saúde, tem procurado realizar a promessa constitucional de sua prestação universalizada.”

o Ministro, os direitos sociais são direitos subjetivos plenos que ensejam a tutela judicial para sua efetivação em caso de omissão por parte dos poderes executivo e legislativo.¹²⁷

Ademais, comentou que deve haver equilíbrio na tutela judicial dos direitos fundamentais, para que sejam evitadas distorções nas prestações sociais, por meio de excessos judiciais que impeçam a alocação racional dos recursos públicos escassos. Além disso, a atuação do judiciário em demandas individuais coloca em vantagem pessoas que têm recursos para suportar melhor os custos das ações judiciais.¹²⁸

Então, o Ministro passou a estabelecer **parâmetros para a intervenção judicial em políticas públicas de saúde**. Com esse objetivo, formulou cinco parâmetros.

Em *primeiro lugar*, destacou que “é necessário que esteja devidamente comprovada nos autos a ausência ou grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou excessiva morosidade do Poder Público”. Assim, diante dessa letargia, caberia ao Judiciário atuar para solução da situação inconstitucional apresentada, em com vistas na proteção do mínimo existencial das pessoas.

Em *segundo lugar*, “deve-se observar a possibilidade de universalização da providência a ser determinada, considerados os recursos efetivamente existentes”. Nessa linha, o Ministro enfatizou que “os recursos públicos são finitos e insuficientes ao atendimento de todas as necessidades sociais, impondo ao Estado a tomada de decisões difíceis”. Esse critério busca a evitação de decisões casuísticas que desorganizam a administração pública, ao se distanciarem de uma visão sistêmica relativa à matéria judicializada.

Em *terceiro lugar*, “cabe ao órgão julgador determinar a finalidade a ser atingida, mas não o modo como ela deverá ser alcançada”¹²⁹. Diante dos diversos

¹²⁷ “Contudo, em cenários em que a inércia administrativa frustra a realização de direitos fundamentais, não há como negar ao Poder Judiciário algum grau de interferência para a implementação de políticas públicas. Negar a possibilidade de atuação jurisdicional nessa matéria equivaleria a negar a própria efetividade do direito social constitucionalmente assegurado, retornando à ultrapassada ideia de que tais direitos seriam normas meramente programáticas ou principiológicas.”

¹²⁸ “Portanto, nessa seara, o Judiciário certamente não pode ser menos do que deve ser, deixando de tutelar direitos fundamentais que seriam promovidos com a sua atuação. Mas também não deve querer ser mais do que pode ser, presumindo demais de si mesmo e, a pretexto de promover os direitos fundamentais de uns, acabar causando grave lesão a direitos da mesma natureza de outros tantos.”

¹²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inteiro Teor do Acórdão que julgou o Recurso Extraordinário 684.612 Rio de Janeiro**. Recorrente: Município do Rio de Janeiro e outros. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Redator do

meios de se atingir a meta estabelecida, deixa-se espaço para que o administrador opte pelo caminho que considerar mais pertinente e eficaz.^{130 131}

Em *quarto lugar*, diante da crítica de que o Judiciário não tem expertise e capacidade institucional para determinar os rumos das políticas públicas, o Ministro sustentou que “Para atenuar esse problema, a decisão judicial deverá estar apoiada em documentos ou manifestações de órgãos técnicos, que podem acompanhar a petição inicial ou compor a instrução processual”.^{132 133 134}

Em *quinto lugar*, o Judiciário, quando pertinente, deve “abrir o processo à participação de terceiros, com a admissão de *amici curiae* e designação de audiências públicas”, para que sejam ouvidos “não apenas dos destinatários da ordem, mas também de outras instituições e entidades da sociedade civil”.

Por fim, o Ministro Roberto Barroso¹³⁵ propôs a seguinte **tese de julgamento**:

acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, Diário de Justiça Eletrônico, publicado em 07/08/2023, divulgado em 04/08/2023, p. 79.

¹³⁰ “Trata-se de um modelo ‘fraco’ de intervenção judicial em políticas públicas, no qual, apesar de indicar o resultado a ser produzido, o Judiciário não fixa analiticamente todos os atos que devem ser praticados pelo Poder Público, preservando, assim, o espaço de discricionariedade do mérito administrativo. (...) Desse modo, o órgão julgador deve privilegiar medidas estruturais de resolução do conflito. Para atingir o ‘estado de coisas ideal’ – o resultado a ser alcançado –, o Judiciário deverá identificar o problema estrutural. Caberá à Administração Pública apresentar um plano adequado que estabeleça o programa ou projeto de reestruturação a ser seguido, com o respectivo cronograma. A avaliação e fiscalização das providências a serem adotadas podem ser realizadas diretamente pelo Judiciário ou por órgão delegado. Deve-se prestigiar a resolução consensual da demanda e o diálogo institucional com as autoridades públicas responsáveis”

¹³¹ Para o caso concreto, o Ministro fez uma sugestão interessante: “No caso dos autos, por exemplo, pode-se pensar em um plano para correção das irregularidades no Hospital Municipal Salgado Filho, que garanta um mínimo existencial para o atendimento da população, respeitando, assim, o direito à saúde e à dignidade humana e, ao mesmo tempo, considere a situação das demais unidades de saúde sob responsabilidade do Município, para as quais os recursos orçamentários e esforços administrativos também devem ser orientados. O plano poderia ser elaborado diretamente pela Administração Pública Municipal – e, posteriormente, homologado pelo Tribunal de Justiça local – ou desenvolvido em conjunto entre os dois Poderes”.

¹³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inteiro Teor do Acórdão que julgou o Recurso Extraordinário 684.612 Rio de Janeiro**. Recorrente: Município do Rio de Janeiro e outros. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, Diário de Justiça Eletrônico, publicado em 07/08/2023, divulgado em 04/08/2023, p. 81.

¹³³ O Ministro ressaltou que “No caso em análise, por exemplo, a inicial da ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro fundamenta-se em relatórios das inspeções realizadas pelo Sindicato dos Médicos do Rio de Janeiro – SINDMED e pelo CREMERJ”.

¹³⁴ Quanto a esse tema, Stephen Holmes e Cass Sunstein alertam: “Os tribunais não estão bem situados para supervisionar o complexo processo de distribuição de recursos levado a cabo de maneira às vezes mais hábil, às vezes menos, pelos órgãos do poder executivo; também não têm condições de retificar os erros do passado de distribuição. Os juízes não dispõem da formação adequada para desempenhar essas funções e necessariamente trabalham com fontes de informação insuficientes e parciais.” (HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R.. *O Custo dos Direitos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019, p. 75)

¹³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inteiro Teor do Acórdão que julgou o Recurso Extraordinário 684.612 Rio de Janeiro**. Recorrente: Município do Rio de Janeiro e outros. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado; 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

Então, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, ao apreciar o tema 698 da repercussão geral, acatou a tese proposta e deu provimento parcial ao recurso extraordinário para anular o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos à origem, para novo exame da matéria, nos termos do voto vencedor do Ministro Roberto Barroso.

De fato, o compromisso do Estado com a Constituição Social é indispensável. Nesse sentido, Maliska e Schier¹³⁶:

O Estado, por certo, existe para a realização daquilo que está definido na Constituição. A razão de sua existência encontra-se na promoção do bem-estar social. Como escreve Creveld, o Estado surgiu e se desenvolveu para fazer a guerra. No entanto, essa trajetória se alterou entre a primeira e a segunda metade do Século XX. O Estado hoje se justifica pela promoção de bem-estar que ele propicia aos seus cidadãos. Desta forma, o compromisso do Estado com a Constituição é inquestionável.

Por sua vez, Paulo Schier¹³⁷, ao comentar o papel compromissório da Constituição Federal de 1988, comenta que:

Por isso é necessário referir que a Constituição brasileira de 1988 assume, em seu texto, um modelo tipicamente compromissório. Ela expressa um amplo compromisso político-axiológico entre as mais diversas classes e frações de classes participantes do processo constituinte, refletindo, assim, a pluralidade existente na sociedade brasileira. É, ademais, uma constituição preocupada e comprometida com a afirmação da democracia.

Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, Diário de Justiça Eletrônico, publicado em 07/08/2023, divulgado em 04/08/2023, p. 83.

¹³⁶ MALISKA, Marcos Augusto; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. ENTRE O PESADO ESTADO AUTÁRQUICO E O INDIFERENTE ESTADO MÍNIMO. REFLEXÕES SOBRE O ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO A PARTIR DE UM CASO CONCRETO. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 20, n. 20, p. 159–173, 2016. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/851>. Acesso em: 25 jan. 2024.

¹³⁷ SCHIER, Paulo Ricardo. DIREITOS FUNDAMENTAIS, CLÁUSULAS PÉTREAS E DEMOCRACIA: CAMPO DE TENSÃO. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 6, n. 6, 2009. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/234>. Acesso em: 25 jan. 2024.

Afinal, a sociedade brasileira vinha de longo período de experiência autoritária decorrente de um golpe militar levado a efeito em 1964 e que nada primou pelo respeito aos direitos fundamentais. Logo, a Lei Fundamental de 1988 buscou romper com um passado antidemocrático, marcado pela tortura, pelo medo e pela negação das liberdades constitucionais. Esta mesma constituição, igualmente, buscou garantir uns poucos direitos já incorporados ao patrimônio civilizatório nacional, bem como propor uma ampla gama de direitos sociais prestacionais e normas programáticas buscando a criação de um projeto emancipatório para a comunidade, o que implicou na tentativa de revisão do próprio papel do Estado.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA, BUROCRÁTICA, GERENCIAL E NOVOS MODELOS

2.1 Administração pública patrimonialista, burocrática e gerencial

Inicialmente, o estado se organizou por meio da chamada **administração patrimonialista**, que caracterizou as monarquias absolutistas, sistemas em que o patrimônio público era confundido com patrimônio privado da coroa. Nessa sistemática, havia forte nepotismo e empreguismo, juntamente com corrupção.

Com a chegada do capitalismo e ascensão da burguesia, desenvolveu-se um novo tipo de administração para corrigir essas vicissitudes da administração patrimonialista. Era necessário haver uma clara distinção entre público e privado e a separação entre o político e o administrador público.

De acordo com Bresser Pereira¹³⁸, antes da instalação do modelo de administração pública burocrática, vigorava o modelo patrimonialista, cuja expressão local era o coronelismo, que tinha como instrumentos o clientelismo e o fisiologismo.

Posteriormente, em oposição a esse modelo arcaico, o estado passou a se organizar por meio da **administração burocrática**, fundamentada em centralização das decisões gerenciais, hierarquia, unidade de comando, estrutura piramidal de poder, dinâmicas de trabalho rígidas e forte controle dos processos administrativos. Procurou-se formar a burocracia estatal de administradores profissionais treinados¹³⁹.

Nesse contexto, Bresser Pereira anota que a administração pública burocrática veio combater o patrimonialismo, e foi “implantada no século XIX, no momento em que a democracia dava seus primeiros passos”. Na ocasião, era natural que desconfiasse de “tudo e de todos” (dos políticos, dos funcionários, dos cidadãos)¹⁴⁰. Diante disso, foram requeridos controles rigorosos e procedimentais, sob o espreque de leis, regulações e rotinas.

¹³⁸ BRESSER-PEREIRA, L. C.. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. b, p. 180-219, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>. Acesso em: 17 mar. 2024.

¹³⁹ BRESSER-PEREIRA, L. C.. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. b, p. 180-219, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>. Acesso em: 17 mar. 2024.

¹⁴⁰ BRESSER-PEREIRA, L. C.. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. b, p. 180-219, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>. Acesso em: 17 mar. 2024.

No Brasil, os princípios da administração burocrática clássica foram estabelecidos por meio da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936.¹⁴¹ Considera-se que o DASP representou a primeira reforma administrativa brasileira.

Na medida em que se implementou o modelo de administração burocrática, notou-se que existiam problemas de eficiência. Isso porque a centralização das decisões e o excesso de burocracia prejudicam a velocidade dos processos e tornam as operações administrativas mais onerosas.

Diante disso, surgiu o modelo de **administração pública gerencial**, trazendo estratégias administrativas fundamentadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança posterior de resultados. Nessa linha, cabe mencionar a sistematização dos contornos da administração pública gerencial trazidos por Bresser Pereira¹⁴²:

Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública ou administração pública gerencial em vários países, principalmente na Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália:

- 1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- 2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- 3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- 4) organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as idéias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar;
- 5) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- 6) definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência;
- 7) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- 8) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autoreferida.

Como visto, a administração pública gerencial é voltada para a ideia de um estado democrático e plural, diferentemente do estado burocrático centralizador e autoritário. Busca-se a efetivação de instituições e práticas administrativas abertas e transparentes, para o atendimento do interesse público.

¹⁴¹ BRESSER-PEREIRA, L. C.. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. b, p. 180-219, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>. Acesso em: 17 mar. 2024.

¹⁴² BRESSER-PEREIRA, L. C.. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. b, p. 180-219, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>. Acesso em: 17 mar. 2024.

No Brasil, na década de trinta, verificaram-se manifestações iniciais das ideias de administração pública gerencial, por meio da criação de autarquias. Por exemplo, foi criado, por meio do Decreto-Lei n.º 375, de 13 de abril de 1938, o Instituto Nacional de Mate, constituído pelos plantadores, cortadores, cancheadores, beneficiadores, comerciantes e exportadores de Mate, com sede na Capital da República, administrativa e financeiramente autônomo.

Bresser Pereira relata que a “surgia, então, a idéia de que os serviços públicos que tinham funções executivas e não formuladoras de políticas — ‘administração indireta’ — deveriam ser descentralizados”, a fim de não obedecerem a todos os requisitos burocráticos estabelecidos para a administração direta.¹⁴³

Em 1967, sob a batuta de Amaral Peixoto e inspiração de Hélio Beltrão, aconteceu a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira.¹⁴⁴ Foi publicado o Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispôs sobre a organização da Administração Federal e estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa.

O Decreto-Lei n.º 200/1967 estabelece, nos arts. 4º e 5º, que a Administração pública federal compreende a Administração Direta, formada pelos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios; a Administração Indireta, constituída pelas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas, entidades dotadas de personalidade jurídica própria.

Nesse contexto, Bresser Pereira¹⁴⁵ relata que a reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superar a rigidez da administração burocrática e que pode ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Além disso, anota que:

Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. O decreto-lei

¹⁴³ BRESSER-PEREIRA, L. C.. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. b, p. 180-219, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>. Acesso em: 17 mar. 2024.

¹⁴⁴ BRESSER-PEREIRA, L. C.. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. b, p. 180-219, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>. Acesso em: 17 mar. 2024.

¹⁴⁵ BRESSER-PEREIRA, L. C.. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. b, p. 180-219, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>. Acesso em: 17 mar. 2024.

promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. Através da flexibilização de sua administração, buscava-se uma maior eficiência nos serviços e nas atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre os altos escalões da tecnoburocracia estatal, civil e militar e a classe empresarial

Embora tenha trazido mudanças relevantes, a reforma de 1967 não modificou a dinâmica da administração direta, que permaneceu sem concursos públicos e baseada no empreguismo típico da administração patrimonialista e em práticas autoritárias.

Com o fim da ditadura militar, operou-se o processo de redemocratização, que teve como ponto alto a elaboração da Constituição Federal de 1988. Apesar disso, a transição de ditadura para democracia, ocorrida com a eleição de Tancredo Neves e a posse de José Sarney, em 1985, não apresentou boas soluções de organização do aparelho do Estado¹⁴⁶.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha apresentado muitos avanços ao Direito Constitucional brasileiro, não avançou no que se refere ao modelo de administração do Estado. Isso porque adotou uma administração pública burocrática, centralizadora, hierarquizada e rígida, como foco na administração direta, e desatenção em relação à administração indireta. Bresser Pereira¹⁴⁷ escreve que:

A partir dessa perspectiva, decidiram [o constituinte]:1) através da instauração de um “regime jurídico único” para todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das autarquias e fundações tratar de forma igual faxineiros e juízes, professores e delegados de polícia, agentes de portaria e altos administradores públicos que exercem o poder de Estado; 2) através de uma estabilidade rígida, inviabilizar a cobrança de trabalho dos funcionários relapsos ou excedentes, ignorando que este instituto foi criado para defender o Estado, não os seus funcionários; 3) através de um sistema de concursos públicos ainda mais rígido, inviabilizar para que uma parte das novas vagas fossem abertas para funcionários já existentes; 4) através da extensão a toda a administração pública das novas regras, eliminar toda a autonomia das autarquias e fundações públicas;5)

¹⁴⁶ BRESSER-PEREIRA, L. C.. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. b, p. 180-219, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>. Acesso em: 17 mar. 2024.

¹⁴⁷ BRESSER-PEREIRA, L. C.. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. b, p. 180-219, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>. Acesso em: 17 mar. 2024.

através de uma série de dispositivos, criar um sistema de rigoroso privilégio para a aposentadoria dos servidores públicos e para seus pensionistas

Cabe destacar ainda que a Constituição Federal, por influências patrimonialistas e corporativistas, criou diversos privilégios exagerados para alguns grupos de interesse. Nessa linha Bresser Pereira¹⁴⁸ comenta que:

O mais grave dos privilégios foi o estabelecimento de um sistema de aposentadoria com remuneração integral, sem nenhuma relação com o tempo de serviço prestado diretamente ao Estado. Este fato, mais a instituição de aposentadorias especiais, que permitiram aos servidores aposentarem-se muito cedo, em torno dos 50 anos, e, no caso dos professores universitários, de acumular aposentadorias, elevou violentamente o custo do sistema previdenciário estatal, representando um pesado ônus fiscal para a sociedade. Um segundo privilégio foi ter permitido que, de um golpe, mais de 400 mil funcionários celetistas das fundações e autarquias se transformassem em funcionários estatutários, detentores de estabilidade e aposentadoria integral.

Em 1995, o governo do então presidente, Fernando Henrique Cardoso, por meio da Câmara de Reforma do Estado, sob a batuta do Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado¹⁴⁹. Na apresentação, o presidente Fernando Henrique Cardoso destacou que:

Este “Plano Diretor” procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racionais-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. A situação agravou-se a partir do início desta década, como resultado de reformas administrativas apressadas, as quais desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a “memória administrativa”, a par de desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental. **É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade**

¹⁴⁸ BRESSER-PEREIRA, L. C.. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. b, p. 180-219, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>. Acesso em: 17 mar. 2024.

¹⁴⁹ Para acessar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado na íntegra, acesse <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>

democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna cliente privilegiado dos serviços prestados pelo estado.
(Grifos acrescentados)

Em termos gerais¹⁵⁰, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado propôs aumentar a governança do Estado, isto é, a capacidade administrativa, com foco na efetividade e eficiência, para atendimento adequado dos cidadãos. Além disso, tinha como objetivo limitar a ação do Estado, a fim de que os serviços não exclusivos fossem para a propriedade pública não estatal e a produção de bens e serviços para a iniciativa privada.

De acordo com Bresser-Pereira¹⁵¹:

Já a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública será o resultado a médio prazo de um complexo projeto de reforma, através do qual se buscará a um só tempo fortalecer a administração pública direta ou o “núcleo estratégico do Estado”, e descentralizar a administração pública através da implantação de “agências executivas” e de “organizações sociais” controladas por contratos de gestão.

O Plano, pautado pelo princípio federativo, que é cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988, buscou transferir da União para os Estados e Municípios as ações de caráter local e, parcialmente para os Estados, as ações de caráter regional.

Em termos específicos, o Plano trouxe objetivos para cada setor do Estado. São setores do Estado: 1) o núcleo estratégico do Estado; 2) as atividades exclusivas de Estado; 3) os serviços não-exclusivos ou competitivos; e 4) a produção de bens e serviços para o mercado. Quanto a isso Bresser-Pereira esclarece¹⁵²:

No **núcleo estratégico** são definidas as leis e políticas públicas. É um setor relativamente pequeno, formado no Brasil, em nível federal, pelo Presidente da República, pelos ministros de Estado e a cúpula dos ministérios, responsáveis pela definição das políticas públicas, pelos tribunais federais encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público e pelos congressistas. Em nível estadual e municipal existem correspondentes núcleos estratégicos. As **atividades exclusivas de Estado** são aquelas em

¹⁵⁰ BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 26 de março de 2024.

¹⁵¹ BRESSER-PEREIRA, L. C.. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. b, p. 180-219, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>. Acesso em: 17 mar. 2024.

¹⁵² BRESSER-PEREIRA, L. C.. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. b, p. 180-219, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>. Acesso em: 17 mar. 2024.

que o “poder de Estado”, ou seja, o poder de legislar e tributar é exercido. Inclui a polícia, as Forças Armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação, e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos para as áreas sociais e científicas, como o Sistema Unificado de Saúde, o sistema de auxílio-desemprego, etc. Os **serviços não-exclusivos ou competitivos** do Estado são aqueles que, embora não envolvendo poder de Estado, o Estado realiza e/ou subsidia porque os considera de alta relevância para os direitos humanos, ou porque envolvem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado através da cobrança dos serviços. Os serviços sociais e científicos, como escolas, universidades, hospitais, museus, centros de pesquisa, instituições de assistência social, etc, fariam parte desse setor. Finalmente, a **produção de bens e serviços para o mercado** é realizada pelo Estado através das empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado¹⁵³ trouxe objetivos específicos para cada setor do Estado. Para o Núcleo Estratégico, buscou-se aumentar a efetividade, modernizar a administração burocrática, dotar os agentes públicos de capacidade gerencial e profissionalizar o serviço público, por meio de concursos públicos, programas de educação continuada, administração salarial e avaliação de desempenho.

Com relação às atividades exclusivas do Estado, o Plano empenhou-se em transformar autarquias e fundações em agências autônomas, por meio de contratos de gestão, com dirigentes escolhidos com critérios profissionais e não políticos, para ter ampla liberdade de administrar. Teve como meta superar a administração pública burocrática, rígida e voltada para o controle *a priori*, a fim de estabelecer a administração pública gerencial, com controle *a posteriori*, focada nos resultados e na competitividade. Também buscou enobrecer formas de participação popular e controle social na formulação e fiscalização de políticas públicas.

Relativamente aos serviços não exclusivos do Estado, o Plano tentou transferir esses serviços para o setor público não estatal, por meio de programas de “publicização”, que criassem organizações sociais de direito privado para celebração de contrato de gestão com o Estado. Isso deveria ser atingido por meio de mais concessão de autonomia e controle das ações dos agentes administrativos.

Para a iniciativa privada (mercado), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, concentrou suas ações nos processos de privatização, por meio do

¹⁵³ BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 26 de março de 2024.

Conselho de Desestatização, na regulação dos monopólios naturais que viessem a ser privatizados. Nesse contexto, Bresser-Pereira¹⁵⁴ escreve que:

No outro extremo, no setor de bens e serviços para o mercado, a produção deverá ser em princípio realizada pelo setor privado. Daí o programa de privatização em curso. Pressupõe-se que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente. Daí deriva o princípio da subsidiariedade: só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado. **Esta política está de acordo com a concepção de que o Estado moderno, que prevalecerá no século XXI, não será nem o Estado liberal, que se aproxima do mínimo, do século XIX, nem o Estado executor do século XX: deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, que garante o financiamento a fundo perdido das atividades que o mercado não tem condições de realizar.**

(Grifos acrescentados)

De forma sistematizada, o que o Plano representou pode ser entendido por meio da seguinte tabela¹⁵⁵, que consta do documento original do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:

Figura 2 - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

	FORMAS DE PROPRIEDADE			FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública não estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	●				●
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	●				●
SERVIÇOS NÃO- EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	●			●
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas estatais	Privatização →		●		●

¹⁵⁴ BRESSER-PEREIRA, L. C.. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. b, p. 180-219, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>. Acesso em: 17 mar. 2024.

¹⁵⁵ BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf> . Acesso em 26 de março de 2024.

Cabe mencionar ainda, que se pensou em um ajuste fiscal a ser obtido por meio de exoneração de funcionários, teto remuneratório no serviço público e reforma do sistema previdenciário.

2.2 Propriedade pública não estatal

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado¹⁵⁶ trouxe relevantes diretrizes para a chamada “propriedade pública não estatal”. Para transição de administração burocrática para gerencial, entendeu-se que haver a “publicização” dos serviços não exclusivos do Estado, em que não existe o exercício do poder do Estado, isto é, a “transferência do setor estatal para o público não-estatal”, que deveria assumir a forma das “organizações sociais”. Acreditava-se que essa descentralização traria mais eficiência.

Para o Plano, “organizações sociais” são entidade de direito privado, dotadas de autonomia administrativa e financeira, que, por iniciativa do Executivo, são autorizadas por lei para celebrar contratos de gestão com a finalidade de receber dotações orçamentárias para realização de atividade de interesse público.

Quanto ao tema, Bresser-Pereira¹⁵⁷ destaca:

Finalmente devemos analisar o caso das atividades não-exclusivas de Estado nos setores sociais e científicos. Nossa proposta é que a forma de propriedade dominante deverá ser a pública não-estatal. No capitalismo contemporâneo as formas de propriedade relevantes não são apenas duas, como geralmente se pensa, e como a divisão clássica do Direito entre Direito Público e Privado sugere — a propriedade privada e a pública —, mas são três: 1) a propriedade privada, voltada para a realização de lucro (empresas) ou de consumo privado (famílias); 2) a propriedade pública estatal; e 3) a propriedade pública não-estatal, que também pode ser chamada de não-governamental, não voltada para o lucro, ou propriedade do terceiro setor. No setor dos serviços não-exclusivos de Estado, a propriedade deverá ser em princípio pública não-estatal. Não deve ser estatal porque não envolve o uso do poder-de-Estado. E não deve ser privada porque pressupõe transferências do Estado. Deve ser pública para justificar os subsídios recebidos do Estado. O fato de ser pública não-estatal, por sua vez, implicará na necessidade da atividade ser controlada de forma mista pelo mercado,

¹⁵⁶ BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 26 de março de 2024.

¹⁵⁷ BRESSER-PEREIRA, L. C.. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. b, p. 180-219, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>. Acesso em: 17 mar. 2024.

¹⁵⁷ BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 26 de março de 2024.

pelo Estado, e principalmente pela sociedade (...) **A transformação dos serviços não-exclusivos de Estado em propriedade pública não-estatal e sua declaração como organização social se fará através de um “programa de publicização”**, que não deve ser confundido com programa de privatização, à medida que as novas entidades conservarão seu caráter público e seu financiamento pelo Estado. O processo de publicização deverá assegurar o caráter público mas de direito privado da nova entidade, assegurando-lhes, assim, uma autonomia administrativa e financeira maior.

Cabe destaca que o próprio Bresser-Pereira¹⁵⁸ previu um risco possível de acontecer com esse modelo de “publicização”. Trata-se da **“feudalização”** das organizações sociais, isto é, “a apropriação destas por grupos de indivíduos que as usam como se fossem privadas”. Então, embora sejam entidades do terceiro setor, dotadas de interesse público, que recebem dinheiro público para exercer suas atividades, um grupo captura a entidade e se perpetua no controle dela, independentemente da sua capacidade gerencial.

2.3 Serviço social autônomo no contexto da ADI 1.864-9

Em 2007, o Supremo Tribunal Federal julgou a ADI 1.864-9, ação proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e o Partido dos Trabalhadores (PT) em face da Lei do Estado do Paraná n.º 11.970, de 19 de setembro de 1997, o Paranaeducação¹⁵⁹.

¹⁵⁸ BRESSER-PEREIRA, L. C.. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. b, p. 180-219, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>. Acesso em: 17 mar. 2024.

¹⁵⁹ O teor da lei era o seguinte:

Art. 1º Fica instituído o PARANAEDUCAÇÃO, pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, sem fins lucrativos, de interesse coletivo, com a finalidade de auxiliar na Gestão do Sistema Estadual de Educação, através da assistência institucional, técnico-científica, administrativa e pedagógica, da aplicação de recursos orçamentários destinados pelo Governo do Estado, bem como da captação e gerenciamento de recursos de entes públicos e particulares nacionais e internacionais.

Art. 3º. O PARANAEDUCAÇÃO tem por finalidade proporcionar à população padrões elevados de ensino e educação, competindo-lhe para seu eficaz desempenho:

I - gerir os recursos de qualquer natureza destinados ao desenvolvimento da educação, em consonância com as diretrizes programáticas do Governo do Estado;

(...)

III - constituir-se em instrumento de intermediação administrativa-financeira, visando compatibilizar as exigências das entidades de financiamento para o desenvolvimento educacional às características e às necessidades do Sistema Estadual de Educação;

IV - contribuir para a eficiente aplicação dos recursos públicos na área de desenvolvimento educacional, promovendo, para tanto, o suprimento e aperfeiçoamento dos recursos humanos, administrativos e financeiros do Sistema Estadual de Educação;

V - administrar Fundos Especiais existentes ou que venham a ser criados, no âmbito do Sistema Estadual de Educação, na forma da legislação e regulamentação pertinentes.

Os autores da ADI 1.864-9 sustentaram que a criação do Paranaeducação ocasionava a quebra e relativização do regime de direito público ao qual deveria

Art. 6º. O Secretário de Estado da Educação, além de desempenhar as funções de Superintendente do PARANAEDUCAÇÃO, é membro nato do Conselho de Administração, de cujas reuniões participará sem direito a voto.

Art. 7º. São membros natos do Conselho de Administração do PARANAEDUCAÇÃO o:

- a) Secretário de Estado da Educação;
- b) Secretário de Estado da Fazenda;
- c) Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação-Geral;
- d) Secretário de Estado da Administração; e
- e) Presidente do Conselho Estadual de Educação.

Art. 11. Ao Conselho de Administração do PARANAEDUCAÇÃO compete:

I - aprovar o seu Regimento Interno;

II - fixar diretrizes de aplicação dos recursos da entidade, ad referendum do Governo do Estado do Paraná;

III - sugerir, com base em levantamento técnico, o montante de recursos a serem colocados à disposição do Sistema Estadual de Educação;

IV - baixar normas de procedimentos e instruções complementares disciplinadoras da aplicação dos recursos financeiros internos e externos disponíveis;

(...)

VI - fixar condições de repasse dos empréstimos e subempréstimos aos beneficiários, quando couber;

VII - definir os critérios de utilização e repasse dos recursos a serem alocados para as diversas entidades envolvidas no Sistema Estadual de Educação;

Art. 15 (...)

§1º (...)

II - permitir à Diretoria Executiva capacidade para contratar, administrar e dispensar recursos humanos, inclusive para as atividades de ensino e pesquisa geridas pelo PARANAEDUCAÇÃO, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de forma a assegurar a preservação dos mais elevados e rigorosos padrões técnicos de seus planos, programas, projetos e atividades, bem como de seus produtos e serviços;

III - permitir à Diretoria Executiva estabelecer processo de compra de materiais e serviços mediante procedimentos licitatórios simplificados, observados os princípios inscritos nas Constituições e na legislação atinente em vigor, em especial a Lei Federal 8.666/93, ou a que lhe vier suceder, publicando as normas em Diário Oficial do Estado;

IV - Fixar as condições de remuneração e de repasse das receitas financeiras da entidade.

Art. 16 (...)

§ 1º. O PARANAEDUCAÇÃO encaminhará, anualmente, à Secretaria de Estado da Educação - SEED, que enviara à Assembléia Legislativa do Estado, até 31 de março de cada ano, relatório circunstanciado sobre a execução de seus planos, programas, projetos, atividades, produtos e serviços, expressos em Planos de Ação Estratégica, nos Planos Anuais e Plurianuais e nos correspondentes Orçamentos, com a prestação de contas dos recursos neles aplicados, a avaliação do andamento do Contrato de Gestão e as análises de desempenhos gerenciais cabíveis.

Art. 17. Constituem receitas do PARANAEDUCAÇÃO:

I - dotações orçamentárias que lhe destinar o Poder Público Estadual ou outras modalidades governamentais, na forma do Contrato de Gestão;

(...)

VII - receitas provenientes de alienação de bens móveis e imóveis;

Art. 18. As ações do PARANAEDUCAÇÃO, compreendendo todas as atividades administrativas e técnicas relacionadas com planos, programas, projetos, produtos e serviços, de sua responsabilidade, serão exercidas e desempenhadas por empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e por terceiros, pessoas jurídicas ou físicas, observada a legislação em vigor.

Art. 19 (...)

§ 3º. Os funcionários públicos estaduais, sob o regime jurídico único, poderão optar pelo novo regime de alterações de trabalho do PARANAEDUCAÇÃO, (...)

Art. 22. Fica o Poder Executivo autorizado a promover as alterações orçamentárias necessárias para o presente exercício, de forma a proporcionar cobertura orçamentária para os projetos e atividades a serem desenvolvidos pelo PARANAEDUCAÇÃO.

submeter-se integralmente a educação, por imposição constitucional. Para os autores, a educação é serviço público essencial que deve ser prestado pelo Estado em regime jurídico de direito público. Além disso, destacaram que haveria quebra da autonomia universitária, burla às licitações públicas e ao regime jurídico único dos servidores públicos e possibilidade de manipulação política de verbas públicas.

Diante disso, o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a ADI em relação às disposições impugnadas, exceto quanto ao artigo 3º, inciso I; ao artigo 11, incisos 4º e 7º, e ao artigo 19, § 3º, todos da Lei nº 11.970/1997, do Estado do Paraná, vencidos os Ministros Maurício Corrêa (Relator), que a julgava totalmente improcedente, e os Ministros Carlos Britto e Marco Aurélio, que a julgavam totalmente procedente. O acórdão foi lavrado pelo Ministro Joaquim Barbosa.

Examinando-se a ementa, pode-se extrair que foi decidido que o Paranaeducação tem atuação paralela à da Secretaria de Educação e com esta coopera, sendo mero auxiliar na execução da função pública. Assim, considerando que o Paranaeducação é uma entidade privada, a obrigatoriedade de obediência aos procedimentos licitatórios não é aplicável. Pela mesma razão, a contratação de empregados para o Paranaeducação deve ser regida pela Consolidação das Leis do Trabalho.

Além disso, deduz-se da ementa que, tendo em vista que a norma impugnada atribuiu ao Paranaeducação, de maneira ampla, sem restrições ou limitações, a gestão dos recursos financeiros do Estado destinados ao desenvolvimento da educação, possibilitando ainda que a entidade privada exerça a gerência das verbas públicas, externas ao seu patrimônio, legitimando-a a tomar decisões autônomas sobre sua aplicação, pode-se afirmar que a norma, nesse aspecto, é inconstitucional. Isso porque o Estado deve exercer seu papel relativo à educação determinando a forma de alocação dos recursos orçamentários de que dispõe para tal atividade. Essa competência é exclusiva do Estado, e, portanto, não pode ser delegada a entidades de direito privado.

Analisando-se o inteiro do teor do julgado, nota-se que o voto do Relator, Min. Maurício Corrêa, foi derrotado, ao passo em que o voto-vista, do Min. Joaquim Barbosa, prevaleceu.

Do voto vencedor, devem ser destacados alguns aspectos, para correto entendimento julgado. Inicialmente, Barbosa destacou que o sistema administrativo brasileiro tem evoluído para “comportar novas entidades no seio da Administração

Pública ou como suas auxiliares”. Para ele, essa tendência tem como objetivo trazer mais eficiência à gestão pública e incrementar a participação popular nos destinos do país. Além disso, enfatizou que esses novos modelos gerenciais devem sempre respeitar os ditames constitucionais e legais.

Barbosa passou então a versar sobre a natureza jurídica dos serviços sociais autônomos. Nessa linha, trouxe alguns comentários da doutrina administrativa brasileira, que serão listadas a seguir. De acordo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹⁶⁰:

(...) embora espécies do gênero paraestatal, tanto quanto os concessionários, os permissionários e os autoritários de execução de serviços públicos, são pessoas jurídicas de direito privado, categorizadas como entes de colaboração, que atuam por delegação do Poder Público em setores específicos da administração pública e não se encontram constitucionalmente incluídos na Administração Indireta. [Embora oficializados pelo Estado, eles não integram] nem a Administração Direta nem a Indireta, mesmo empregando recursos públicos provenientes de contribuições parafiscais. (...) Os serviços sociais autônomos são pessoas jurídicas de direito privado constituídas pelo Estado para o desempenho de atividades delegadas de interesse público ou social, sob o princípio da descentralização por cooperação. (...) Os serviços sociais autônomos para atuarem como entidades de cooperação recebem uma delegação legal da entidade política matriz. Como se sabe, a delegação de execução de serviço público pode ser feita pela lei, pelo contrato administrativo, pelo ato administrativo complexo ou pelo ato administrativo, desde que a atividade não deva ser necessariamente executada pelo Estado. Esse vínculo de delegação é que motiva o controle finalístico da entidade privada delegatária.

Por sua vez, Hely Lopes Meirelles¹⁶¹ anota que:

Os serviços sociais autônomos são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias. (...) Estas instituições, embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham lado a lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhe são atribuídos, por considerados de interesse específico de determinados beneficiários. Recebem, por isso, oficialização do Poder Público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem na sua manutenção contribuições parafiscais, quando não são subsidiadas diretamente por recursos orçamentários da entidade que as criou. Assim, os serviços sociais autônomos, como entes de cooperação, vicejam ao lado do Estado e sob seu amparo, mas sem subordinação

¹⁶⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Serviços Sociais Autônomos*. Revista de Direito Administrativo. v. 207, jan./mar. Rio de Janeiro, 1997.

¹⁶¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

hierárquica a qualquer autoridade pública, ficando apenas vinculados ao órgão estatal mais relacionado com suas atividades, para fins de controle finalístico e prestação de contas dos dinheiros públicos recebidos para sua manutenção (Lei 2613/55, arts. 11 e 13; Dec.—Lei 200/67, art. 183; Decs. 74000/74 e 74296/74; CF, art. 70, 5 único).

Já Di Pietro¹⁶² destaca que:

Essas entidades não prestam serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público (serviços não exclusivos do Estado); exatamente por isso, são incentivadas pelo Poder Público. A atuação estatal, no caso, é de fomento e não de prestação de serviço público. Por outras palavras, a participação do Estado, no ato de criação, se deu para incentivar a iniciativa privada, mediante Subvenção garantida por meio da instituição compulsória de contribuições parafiscais destinadas especificamente a essa finalidade. Não se trata de atividade que incumbisse ao Estado, como serviço público, e que ele transferisse para outra pessoa jurídica, por meio do instrumento de descentralização. Trata-se, isso sim, de atividade privada de interesse público que o Estado resolveu incentivar e subvencionar.

Diante das lições trazidas pela doutrina citada, Barbosa afirmou que os serviços sociais autônomos têm natureza jurídica muito específica e são entidades destinadas à “gestão de determinada atividade privada, a qual, em virtude de interesse público subjacente, recebe o incentivo do Estado”.

O art. 3º da lei paranaense estabelecia o Paranaeducação como pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, sem fins lucrativos, de interesse coletivo, com a finalidade de auxiliar na Gestão do Sistema Estadual de Educação, por meio da assistência institucional, técnico-científica, administrativa e pedagógica, da aplicação de recursos orçamentários destinados pelo Governo do Estado do Paraná.

Dessa redação, Barbosa entendeu que o Paranaeducação, na realidade, tem atuação paralela à da Secretaria de Educação do Estado do Paraná, cooperando com esse órgão. Por isso, concluiu que o art. 205 da Constituição Federal não foi violado.

Apesar de a Constituição Federal silenciar quanto à possibilidade de atuação de serviço social autônomo, para Barbosa não há impedimento para isso. O Ministro utilizou interpretação sistemática do texto constitucional, por meio de que concluiu que “a educação é um dos pilares do estado de direito e dos direitos sociais, consistindo em serviço público essencial a ser prestado pelo Estado, com colaboração de toda a sociedade e, portanto, também da iniciativa privada.”

¹⁶² DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2003.

Além disso, Barbosa destacou que o Direito Administrativo Moderno deve admitir a colaboração entre entidades públicas e privadas, em busca da eficiência e da participação da sociedade civil nas atividades estatais.

Nas palavras do Ministro:

Também não verifico, nos arts. 6º e 7º da Lei 11.970/1997, violação à Constituição ou desvio do Poder Legislativo, uma vez que a atividade desempenhada pelo serviço social autônomo criado é a de **mero auxiliar** da Secretaria de Educação na execução da função pública. Não há, portanto, vedação para que a administração do instituto se dê sob o regramento do direito privado. Ao contrário, como ente paraestatal, a maior flexibilização na gerência do PARANAEDUCACAO, em razão também da incidência das normas de direito privado, leva a uma maior agilidade e eficiência na prestação do serviço ao qual está vinculado o instituto.

Outro ponto relevando do julgamento da ADI 1.864/PR, foi a questão da previsão pela lei paranaense de procedimento licitatório simplificado para o Paranaeducação realizar suas contratações. Isso porque a retirada desses contratos do crivo da Lei de Licitações e Contratos poderia abrir espaço para favorecimentos indevidos e corrupção.

Quanto a isso, Barbosa anotou em seu voto-vista:

O autor sustenta que as regras inscritas no art. 15, §1º e inciso III, da lei impugnada violam o princípio da obrigatoriedade de licitação, por exigirem a realização apenas de um procedimento **simplificado** de licitação para a compra de materiais e serviços.

A Constituição federal, no art. 37, XXI, determina a obrigatoriedade de obediência aos procedimentos licitatórios para a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A mesma regra não existe para as entidades privadas que atuam em colaboração com a Administração Pública, como é o case do PARANAEDUCAÇÃO. Não se verifica vício de inconstitucionalidade na norma que impõe à entidade de natureza privada obediência a procedimento simplificado de licitação, pois não há obrigatoriedade constitucional de que o procedimento seja obedecido.

Nesse contexto, para corroborar seu posicionamento, Barbosa enfatizou que a lei paranaense determinou que os serviços sociais autônomos observem os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade e economicidade¹⁶³. Ainda, realçou que a lei em comento submeteu as contas do Paranaeducação ao controle do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

¹⁶³ Art. 15. O PARANAEDUCAÇÃO fica autorizado a celebrar Contrato de Gestão com o Poder Público Estadual.

Quanto ao aspecto trabalhista, Barbosa entendeu que, por ser uma entidade de direito privado, o Paranaeducação pode contratar seus funcionários no regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

Por outro lado, Barbosa também criticou a lei paranaense em relação à redação do art. 3º, I, e art. 11, IV.¹⁶⁴

Quanto a isso, Barbosa considerou que a lei retirou do Estado do Paraná parcela significativa da gerência dos recursos financeiros destinados à pasta da educação e, por conseguinte, das decisões mais importantes do direito educacional. O caráter abstrato de geral dos dispositivos autorizou o Paranaeducação a gerir mais recursos do que deveria, possuindo, portanto, vício de inconstitucionalidade, sob pena de se permitir indevidamente entidade privada a tomar decisões no lugar do Estado do Paraná. Afinal, o art. 205 da Constituição Federal determina que a educação é dever do Estado.

Nesse sentido, Barbosa registrou que:

Extrai-se desses dispositivos que a lei atribui a entidade de direito privado, da maneira ampla, sem restrições ou limitações, a gestão dos recursos financeiros do Estado destinados ao desenvolvimento da educação. A norma possibilita ainda que a entidade exerça a gerência das verbas públicas, externas ao seu patrimônio, legitimando-a a tomar decisões autônomas sobre sua aplicação. Em última análise, a norma impugnada autoriza que o PARANAEDUCAÇÃO, sem a intervenção do Poder Público, decide, autonomamente, sobre a aplicação da verba destinada à educação, inclusive verbas orçamentárias. Destaco que o caráter geral e abstrato dado às regras que tratam da utilização do dinheiro público, da lei ora impugnada, autoriza a entidade privada a gerir e tomar decisões sobre mais recursos que aqueles que lhe foram destinados na lei orçamentária estadual. Ocorre que o art. 205 da Constituição determina, como já dito, que a educação é dever do Estado e que a sociedade atuará como mera colaboradora em sua promoção. Assim, não pode o PARANAEDUCAÇÃO, criado pela Lei estadual 11.970/1997, gerir

§ 1º. Contrato de Gestão, para efeito desta lei, é o instrumento técnico-jurídico, formal, de direito civil, celebrado entre o Estado do Paraná, por seu Governador, com a interveniência das Secretarias de Estado da Fazenda, da Educação e do Planejamento e Coordenação-Geral, e o PARANAEDUCAÇÃO, por intermédio do seu Superintendente, com a finalidade de assegurar a sua plena autonomia técnica, administrativa e financeira, com a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade e economicidade e, também, o seguinte: (...)

¹⁶⁴ Art. 3º O PARANAEDUCAÇÃO tem por finalidade proporcionar à população padrões elevados de ensino e educação, competindo-lhe para seu eficaz desempenho:

I - gerir os recursos de qualquer natureza destinados ao desenvolvimento da educação, em consonância com as diretrizes programáticas do Governo do Estado;

Art. 11. Ao Conselho de Administração do PARANAEDUCAÇÃO compete:

(...)

IV - baixar normas de procedimentos e instruções complementares disciplinadoras da aplicação dos recursos financeiros internos e externos disponíveis;

(...)

VII - definir os critérios de utilização e repasse dos recursos a serem alocados para as diversas entidades envolvidas no Sistema Estadual de Educação;

a integralidade dos recursos destinados é educação, sob pena de Estado estar abdicando de seu dever constitucional transferindo a responsabilidade de sua direção para uma entidade de cunho privado.

Com efeito, o Estado só pode exercer suas funções determinadas pela Constituição da República, se tiver o poder de alocar os recursos orçamentários separados para a educação. Se um ente privado toma essa função alocativa para si por completo, há ofensa ao art. 205 da Constituição, que estabelece a educação, como direito de todos e dever do Estado. O art. 205 aponta que a educação será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, mas isso não quer dizer que o Estado deve abrir mão integralmente do poder gerir os recursos educacionais.

Quanto ao tema, Maliska¹⁶⁵ aponta que o dever do Estado para com a educação está tanto na oferta direta de serviços educacionais, por meio da criação ou incorporação, manutenção e administração de estabelecimentos escolares públicos, como também em mecanismos indiretos, como pode ser visto na oferta de bolsas e financiamentos estudantis.

Nessa linha de intelecção, o Ministro Barbosa propôs interpretação conforme a Constituição das normas inscritas nos arts. 3º, I, e 11, IV e VII da Lei 11.970/1997 do Estado do Paraná, para que:

(...) o PARANAEDUCAÇÃO somente possa gerir os próprios recursos, inclusive as dotações orçamentarias que lhe destinar o Poder Público, e de acordo com as diretrizes programáticas traçadas pelo Poder Executivo estadual, isto é, excluindo-se a possibilidade de a Secretaria de Educação demitir-se de sua missão primária que é a de ter responsabilidade política da gestão total do sistema estadual de educação, responsabilidade essa que se desdobra em responsabilidade pela alocação e gestão dos recursos orçamentários destinados à educação, e responsabilidade administrativa pela condução de todo o sistema educacional. De todo o exposto, julgo procedente em parte a presente ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 19, §3º, da lei 11 970/1997 do estado do Paraná, bem como para dar interpretação conforme a Constituição ao artigo 3º, I e ao artigo 11, incisos IV e VII do mesmo diploma legal, de sorte a entender-se que as normas de procedimentos e os critérios de utilização e repasse de recursos financeiros a serem geridos pelo PARANAEDUCAÇÃO podem ter como objeto, unicamente, a parcela dos recursos formal e especificamente alocados ao PARANAEDUCAÇÃO, não abrangendo, em nenhuma hipótese, a totalidade do recursos públicos destinados à educação no Estado do Paraná.

¹⁶⁵ MALISKA, Marcos Augusto. Art. 208. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 3603-3610.

O voto-vista do Ministro Joaquim Barbosa foi o vencedor. Apesar disso, houve fortes críticas do Ministro Marco Aurélio que, nos debates, chegou a dizer que a criação do Paranaeducação era um “drible” para a não submissão às regras rígidas do sistema público. Destacou que também que “em última análise, pretende-se privatizar o próprio Estado”.

Diante do exposto acima, pode-se sistematizar o julgamento da ADI 1.864-9 da seguinte forma:

- a) Foi constitucional a criação do Paranaeducação, entidade instituída com o fim de auxiliar na Gestão do Sistema Estadual de Educação, tendo como finalidades a prestação de apoio técnico, administrativo, financeiro e pedagógico, bem como o suprimento e aperfeiçoamento dos recursos humanos, administrativos e financeiros da Secretaria Estadual de Educação;
- b) O Paranaeducação tem atuação paralela à da Secretaria de Educação e com esta coopera, sendo mero auxiliar na execução da função educacional;
- c) O Paranaeducação não está sujeito à Lei de Licitações e Contratações Públicas, por ser entidade privada que atua em colaboração com a Administração Pública;
- d) A contratação de empregados regidos pela CLT não ofende a Constituição porque se trata de uma entidade de direito privado;
- e) É inconstitucional a atribuição ao Paranaeducação, entidade de direito privado, de maneira ampla, sem restrições ou limitações, a gestão dos recursos financeiros do Estado do Paraná destinados ao desenvolvimento da educação, possibilitando ainda que a entidade exerça a gerência das verbas públicas, externas ao seu patrimônio, legitimando-a a tomar decisões autônomas sobre sua aplicação;
- f) O Estado deve exercer o seu papel constitucional e estar apto a determinar a forma de alocação dos recursos orçamentários de que dispõe para a educação, por ser uma competência exclusiva do Estado, não podendo ser delegada a entidades de direito privado;
- g) As normas de procedimentos e os critérios de utilização e repasse de recursos financeiros a serem geridos pelo Paranaeducação podem ter como objeto, unicamente, a parcela dos recursos formal e especificamente

alocados ao Paranaeducação, não abrangendo, em nenhuma hipótese, a totalidade dos recursos públicos destinados à educação no Estado do Paraná.

3. CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA GERENCIAL, GESTÃO EDUCACIONAL E IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES E ESTRATÉGIAS QUE CONTRIBUAM NA GESTÃO ADMINISTRATIVA DE ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS DO ESTADO DO PARANÁ

3.1 O que é o Paranaeducação

Antes de analisar o edital de credenciamento n.º 1º de 2023, é necessário entender o que é o Paranaeducação. A Lei Estadual n.º 11.970, de 19 de dezembro de 1997, criou essa entidade, como pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, sem fins lucrativos, de interesse coletivo, com a finalidade de auxiliar na Gestão do Sistema Estadual de Educação, por meio da assistência institucional, técnico-científica, administrativa, de infraestrutura em educação, pedagógica, da aplicação de recursos orçamentários destinados pelo Governo do Estado, bem como da captação e gerenciamento de recursos de entes públicos e particulares nacionais e internacionais¹⁶⁶.

Nessa linha, a Lei Estadual n.º 11.970, de 19 de dezembro de 1997, no art. 3º¹⁶⁷, estabeleceu as competências precípua do Paranaeducação, que são: gerir os recursos de qualquer natureza destinados ao desenvolvimento da educação, em consonância com as diretrizes programáticas do Governo do Estado; prestar apoio técnico, administrativo-financeiro e pedagógico à Secretaria de Estado da Educação,

¹⁶⁶ Art. 1º Institui o PARANAEDUCAÇÃO, pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, sem fins lucrativos, de interesse coletivo, com a finalidade de auxiliar na Gestão do Sistema Estadual de Educação, por meio da assistência institucional, técnico-científica, administrativa, de infraestrutura em educação, pedagógica, da aplicação de recursos orçamentários destinados pelo Governo do Estado, bem como da captação e gerenciamento de recursos de entes públicos e particulares nacionais e internacionais. (Redação dada pela Lei Estadual n.º 18.540, de 1º de Setembro de 2015)

¹⁶⁷ Art. 3º . O PARANAEDUCAÇÃO tem por finalidade proporcionar à população padrões elevados de ensino e educação, competindo-lhe para seu eficaz desempenho:

I - gerir os recursos de qualquer natureza destinados ao desenvolvimento da educação, em consonância com as diretrizes programáticas do Governo do Estado;

II - prestar apoio técnico, administrativo-financeiro e pedagógico à Secretaria de Estado da Educação, visando à melhoria e ao desenvolvimento educacional do Estado do Paraná;

III - constituir-se em instrumento de intermediação administrativa-financeira, visando compatibilizar as exigências das entidades de financiamento para o desenvolvimento educacional às características e às necessidades do Sistema Estadual de Educação;

IV - contribuir para a eficiente aplicação dos recursos públicos na área de desenvolvimento educacional, promovendo, para tanto, o suprimento e aperfeiçoamento dos recursos humanos, administrativos e financeiros do Sistema Estadual de Educação;

V - administrar Fundos Especiais existentes ou que venham a ser criados, no âmbito do Sistema Estadual de Educação, na forma da legislação e regulamentação pertinentes.

visando à melhoria e ao desenvolvimento educacional do Estado do Paraná; constituir-se em instrumento de intermediação administrativa-financeira, visando compatibilizar as exigências das entidades de financiamento para o desenvolvimento educacional às características e às necessidades do Sistema Estadual de Educação; contribuir para a eficiente aplicação dos recursos públicos na área de desenvolvimento educacional, promovendo, para tanto, o suprimento e aperfeiçoamento dos recursos humanos, administrativos e financeiros do Sistema Estadual de Educação; e administrar Fundos Especiais existentes ou que venham a ser criados, no âmbito do Sistema Estadual de Educação, na forma da legislação e regulamentação pertinentes.

Para atingimento de suas finalidades institucionais, foi facultado, pelo legislador paranaense, ao Paranaeducação, a celebração de convênios, contratos, ajustes, parcerias e consórcios com pessoas físicas, jurídicas de direito público e privado, nacionais, estrangeiras ou internacionais (art. 2º)¹⁶⁸.

Destaque-se que o Paranaeducação é vinculado à Secretaria de Estado da Educação, que tem o dever legal de supervisionar a gestão e a administração, em conformidade com o Contrato de Gestão, a ser celebrado, nos termos previstos no art. 4º da lei paranaense.¹⁶⁹

A Lei Estadual n.º 11.970, de 19 de dezembro de 1997, facultou a celebração de Contrato de Gestão com o Estado do Paraná, como instrumento técnico-jurídico, formal, de direito civil, celebrado entre o Estado do Paraná, por seu Governador, com a interveniência das Secretarias de Estado da Fazenda, da Educação e do Planejamento e Coordenação-Geral, e o Paranaeducação, por meio de seu Superintendente. A finalidade do Contrato de Gestão é assegurar a plena autonomia técnica, administrativa e financeira do Paranaeducação, conforme determina o art. 15¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Art. 2º O PARANAEDUCAÇÃO poderá celebrar convênios, contratos, ajustes, parcerias e consórcios com pessoas físicas, jurídicas de direito público e privado, nacionais, estrangeiras ou internacionais, a fim de realizar suas finalidades, atendidas as exigências do Contrato de Gestão e do Estatuto, referidos nesta lei.

¹⁶⁹ Art. 4º. O PARANAEDUCAÇÃO se vinculará, por cooperação, à Secretaria de Estado da Educação - SEED, que se incumbirá de supervisionar a sua gestão e administração, observadas as orientações normativas que emitir e em conformidade com o Contrato de Gestão, que com o Estado subscrever, nos termos previstos pela lei.

Parágrafo único. O Superintendente do PARANAEDUCAÇÃO é o Secretário de Estado da Educação, a quem compete controlar e avaliar as suas ações, em consonância com os planos, programas, projetos, produtos e serviços, aprovados pelo seu Conselho de Administração, observando os termos do Contrato de Gestão e do Estatuto.

¹⁷⁰ Art. 15. O PARANAEDUCAÇÃO fica autorizado a celebrar Contrato de Gestão com o Poder Público Estadual.

Das disposições acima, chamam a atenção a capacidade de contratação de mão-de-obra sob o regime jurídico da CLT, sem concurso público, e a previsão da possibilidade de adoção de procedimentos licitatórios simplificados.

Quanto ao regime jurídico dos funcionários do Paranaeducação, a Lei estabelece que é regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (vide art. 18).¹⁷¹

Merecem menção as diversas fontes de receita que a lei estabeleceu para o Paranaeducação, no art. 17: dotações orçamentárias que lhe destinar o Poder Público Estadual ou outras modalidades governamentais, na forma do Contrato de Gestão; empréstimos, doações, legados, auxílios, contribuições e outras subvenções de entidades públicas ou particulares e de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais, estrangeiras ou internacionais; recursos provenientes da venda de seus produtos e da prestação de serviços; recursos provenientes de fundos especiais; rendimentos de aplicações de seus ativos financeiros e outros pertinentes ao patrimônio sob sua administração; recursos provenientes de acordos, convênios, ajustes ou contratos,

§ 1º. Contrato de Gestão, para efeito desta lei, é o instrumento técnico-jurídico, formal, de direito civil, celebrado entre o Estado do Paraná, por seu Governador, com a interveniência das Secretarias de Estado da Fazenda, da Educação e do Planejamento e Coordenação-Geral, e o PARANAEDUCAÇÃO, por intermédio do seu Superintendente, com a finalidade de assegurar a sua plena autonomia técnica, administrativa e financeira, com a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade e economicidade e, também, o seguinte:

I - fixar, de modo objetivo, as responsabilidades, a execução e os prazos inerentes aos planos, programas, projetos e atividades a cargo do PARANAEDUCAÇÃO;

II - permitir à Diretoria Executiva capacidade para contratar, administrar e dispensar recursos humanos, inclusive para as atividades de ensino e pesquisa geridas pelo PARANAEDUCAÇÃO, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de forma a assegurar a preservação dos mais elevados e rigorosos padrões técnicos de seus planos, programas, projetos e atividades, bem como de seus produtos e serviços;

III - permitir à Diretoria Executiva estabelecer processo de compra de materiais e serviços mediante procedimentos licitatórios simplificados, observados os princípios inscritos nas Constituições e na legislação atinente em vigor, em especial a Lei Federal 8.666/93, ou a que lhe vier suceder, publicando as normas em Diário Oficial do Estado;

IV - Fixar as condições de remuneração e de repasse das receitas financeiras da entidade.

§ 2º. A execução do Contrato de Gestão será supervisionada pela Secretaria de Estado da Educação e fiscalizada pela Assembléia Legislativa do Estado.

§ 3º . O Contrato de Gestão, que terá prazo de 20 (vinte) anos, poderá ser modificado, de comum acordo entre as partes que o subscreverem, no curso de sua execução, para incorporar ajustamentos aconselhados pela supervisão ou pela fiscalização.

§ 4º . O Contrato de Gestão só poderá ser modificado, por motivo imperativo, após 10 (dez) anos de vigência, constituindo-se para apreciar tais alterações uma comissão especial, composta pelo Secretário de Estado da Educação, como representante do Governo do Estado, um Deputado Estadual, indicado pelo Presidente da Assembléia Legislativa, um representante da Associação de Pais e Mestres, sendo presidente um integrante do Ministério Público.

¹⁷¹ Art. 18. As ações do PARANAEDUCAÇÃO, compreendendo todas as atividades administrativas e técnicas relacionadas com planos, programas, projetos, produtos e serviços, de sua responsabilidade, serão exercidas e desempenhadas por empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e por terceiros, pessoas jurídicas ou físicas, observada a legislação em vigor.

celebrados com entidades públicas ou privadas; - receitas provenientes de alienação de bens móveis e imóveis; e outros recursos que lhe venham ser destinados.

No âmbito do controle externo das operações do Paranaeducação, o legislador estadual estabeleceu que as contas devem ser aprovadas, anualmente, pela Assembleia Legislativa do Paraná, conforme disposto no art. 16 da lei paranaense.¹⁷²

O Estatuto Social do Paranaeducação foi homologado pelo Decreto Estadual n.º 8.961, de 6 de março de 2018, publicado no Diário Oficial do Estado em 7 de março de 2018, edição 10143, páginas 200 a 203. O estatuto versa sobre finalidades, competências, estrutura organizacional, órgãos de administração, fontes de recursos, formas de gestão, entre outros temas relevantes para o Paranaeducação.

De forma didática, o site oficial do Paranaeducação¹⁷³ sistematiza a atuação da entidade da seguinte forma:

Figura 3 - Atuação do Paranaeducação



¹⁷² Art. 16. As contas do PARANAEDUCAÇÃO deverão ser aprovadas, anualmente, pela Assembleia Legislativa.

§ 1º. O PARANAEDUCAÇÃO encaminhará, anualmente, à Secretaria de Estado da Educação - SEED, que enviara à Assembleia Legislativa do Estado, até 31 de março de cada ano, relatório circunstanciado sobre a execução de seus planos, programas, projetos, atividades, produtos e serviços, expressos em Planos de Ação Estratégica, nos Planos Anuais e Plurianuais e nos correspondentes Orçamentos, com a prestação de contas dos recursos neles aplicados, a avaliação do andamento do Contrato de Gestão e as análises de desempenhos gerenciais cabíveis.

§ 2º. Por deliberação do Conselho de Administração ou determinação do Superintendente serão processadas auditorias internas e externas nas operações da entidade.

¹⁷³ PARANAEDUCAÇÃO. <https://www.paranaeducacao.pr.gov.br/>, 2024. **Gestão Transformadora.** Disponível em: <https://www.paranaeducacao.pr.gov.br/Pagina/Gestao-Transformadora>. Acesso em: 7.3.2024.

O Paranaeducação elenca também suas principais ações. Para facilitar o entendimento, colaciona-se uma tabela em que essas ações podem ser visualizadas:

Tabela 2 - Ações do Paranaeducação

Principais ações do Paranaeducação	
Formadores em Ação	<p>“Devido ao sucesso do programa Formadores em Ação Estadual, a Secretaria de Estado da Educação (SEED), com apoio do Paranaeducação, desenvolveram uma versão do programa para os municípios. O programa Formadores em Ação - Municípios/PR vincula-se ao programa Educa Juntos, criado pelo Governo do Paraná no final do ano passado, que tem como objetivo buscar a excelência em educação desde o início do processo de aprendizagem do aluno, ainda na alfabetização. O programa é composto por um professor formador ou pedagogo formador que orienta um conjunto de professores ou pedagogos cursistas, de forma síncrona não presencial. O programa iniciou em setembro de 2023, atingindo 114 municípios em 30 Núcleos Regionais de Educação do Estado do Paraná.”</p>

Mãos Amigas	<p>“O Programa Mãos Amigas é um projeto que consiste na execução de serviços de manutenção, conservação e reparos de unidades escolares e de imóveis do patrimônio público por pessoas do Sistema Penitenciário do regime semiaberto. O objetivo do programa é promover a inserção social dos apenados por meio de atividades laborais e educacionais, além de contribuir para a conservação e manutenção de prédios escolares, gerando economia de recursos públicos. O programa é realizado em cooperação pelo Paranaeducação (Preduc), pela Secretaria de Educação (SEED), Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional (Fundepar) e pela Polícia Penal. O público-alvo são instituições de ensino em Curitiba e Região Metropolitana, Ponta Grossa, Guarapuava, Londrina, Francisco Beltrão, Cascavel e Maringá, entre outros.”</p>
Parceiro da Escola	<p>“O Parceiro da Escola é um projeto recente e inovador sob a responsabilidade do Paranaeducação (Preduc). O projeto tem como objetivo implementar melhorias nas escolas estaduais do Paraná por meio da contratação de empresas especializadas em gerenciamento de instituições de ensino. A empresa contratada é responsável pela gestão administrativa, incluindo os recursos materiais, como a infraestrutura da escola. Dessa forma, os diretores das instituições podem se concentrar mais na área da educação, enquanto a área de gerenciamento fica sob a responsabilidade das empresas parceiras. A empresa parceira também deve se comprometer com a melhoria da infraestrutura e, conseqüentemente, do ensino.”</p>

<p>Escola Solar</p>	<p>“O Projeto Escola Solar está alinhado às iniciativas do Programa de Eficiência Energética da Secretaria de Educação, inserindo-se de forma estratégica no contexto do Programa Paraná Sustentável, visando equipar as escolas estaduais com energia renovável, adotando a tecnologia de usinas fotovoltaicas para a produção de energia. Desta forma, 20 instituições de ensino estaduais foram selecionadas para o projeto, após análise do corpo técnico de engenheiros do Paranaeducação. O projeto tem como objetivo promover a geração de energia limpa e renovável nas escolas estaduais, além de incentivar a formação técnica dos estudantes na área de energias alternativas.”</p>
<p>Apoio técnico nas áreas de Engenharia e Arquitetura</p>	<p>“As escolas estaduais enfrentam desafios prementes relacionados à infraestrutura, demandando intervenções contínuas. A necessidade de reparos e manutenção constante é uma realidade que impacta diretamente o ambiente educacional. O projeto de Apoio técnico nas áreas de Engenharia e Arquitetura abrange uma equipe diversificada, composta por Engenheiros Cartógrafos, Engenheiros Eletricistas, Arquitetos e Engenheiros Civis, todos selecionados para contratação imediata ou inclusão no cadastro de reserva. No âmbito do Regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, esses profissionais desempenham funções cruciais para aprimorar a infraestrutura escolar.”</p>

Desafio Paraná	“O Desafio Paraná tem como objetivo impulsionar as atividades domiciliares para fortalecer as competências e habilidades dos estudantes do Ensino Fundamental e Médio da rede pública paranaense. A plataforma digital utiliza a metodologia de gamificação para estimular a continuidade do processo de ensino-aprendizagem em um ambiente envolvente e interativo para os alunos. O projeto compreende o desenvolvimento de atividades domiciliares, de modo a contemplar o engajamento da criança e do jovem tendo a inovação tecnológica como premissa fundamental para aquisição do conhecimento, instrumentalizando o estudante com ferramentas necessárias para sua inserção em um mundo cada vez mais tecnológico.”
-----------------------	---

Como visto acima, a Lei Estadual n.º 11.970, de 19 de dezembro de 1997, facultou a celebração de Contrato de Gestão com o Estado do Paraná. O contrato de gestão do Paranaeducação foi assinado em 2023, tendo sido celebrado entre o Estado do Paraná, o Paranaeducação e o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional - FUNDEPAR.

O contrato de gestão, conforme cláusula 2.1, tem por objeto:

(...) a prestação de serviços pelo PARANAEDUCAÇÃO na operacionalização e gerência do Disposto na Lei Estadual nº 11.970, de 19 de dezembro de 1997, ressalvadas as matérias declaradas inconstitucionais pelo STF no julgamento da ADI 1.864-9, compreendendo o apoio e o auxílio supletivo ao estado por intermédio da Secretaria de Estado de Educação e ao FUNDEPAR, nas suas respectivas atribuições de gestão administrativa e de infraestrutura.

3.2 Chamamento público para credenciamento empresas do ramo de atividades educacionais do Paranaeducação no âmbito do projeto “Parceiro da Escola”

O Paranaeducação tem publicado editais de chamamento público para contratação de empresa do ramo de atividade educacional especializada na assistência gerencial para a prestação de serviços de gestão educacional e

implementação de ações e estratégias que contribuam na gestão administrativa para melhorar o processo de ensino e aprendizagem dos alunos. Esse modelo de trabalho faz parte de um projeto chamado “Parceiro da Escola”. De acordo com o Paranaeducação¹⁷⁴, esse projeto tem como objetivo contratar empresas especializadas em gerenciamento de instituições de ensino, para que realizem a gestão administrativa, incluindo os recursos materiais, como a infraestrutura da escola.

Com a implementação desses contratos, espera-se que os diretores das escolas possam se concentrar mais na área da educação, enquanto a área de gerenciamento ficará sob a responsabilidade das empresas parceiras.

Esse projeto tem gerado bastante discussão no meio educacional ^{175 176}, tendo sido recebido com bastante resistência por parte do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná (APP-Sindicato), que chegou a publicar nota com o seguinte teor¹⁷⁷:

O Rato está faminto. O governo do Paraná está credenciando, por meio de edital, grupos empresariais da educação dispostos a assumir a gestão de 27 escolas da rede estadual. Trata-se da terceirização completa para a iniciativa privada. Um projeto-piloto para o que está por vir: o fim da escola pública. Nós avisamos. As urnas eletrônicas mal esfriaram e Ratinho Jr já confirmou as previsões da APP durante o processo eleitoral: pé na porta da escola pública, assalto por grandes empresas ao dinheiro do Estado, fim da gestão democrática e ampla terceirização do serviço público e seus(suas) trabalhadores(as). O governo justifica o projeto pela incapacidade de gerir as 2,1 mil escolas estaduais e credenciará grupos dispostos a fazer o trabalho. Um negócio extremamente lucrativo, que sugará recursos da escola pública para o bolso de empresários(as). Não haverá processo licitatório e os requisitos do edital sugerem um jogo de cartas marcadas para beneficiar um grupo seletivo que cumpre os critérios. Professores(as) PSS serão terceirizados(as), assim como a gestão administrativa, financeira e pedagógica das unidades escolares. Decisões

¹⁷⁴ PARANAEDUCAÇÃO. <https://www.paranaeducacao.pr.gov.br/>, 2024. **Gestão Transformadora**. Disponível em: <https://www.paranaeducacao.pr.gov.br/Pagina/Gestao-Transformadora>. Acesso em: 7.3.2024.

¹⁷⁵ FONSECA, Marylia Gabriela Ortis da; RUPPEL, Jussara de Fátima Ivanski.; LIMA, Michelle Fernandes. A privatização da Educação Paranaense: Projeto Parceiro da Escola. **Jornal de Políticas Educacionais**. v. 17, e93643, 2023. Disponível em: <http://10.5380/jpe.v17i0.93643>. Acesso em: 30.10.2024.

¹⁷⁶ FLACH, Simone de Fátima. O canto da sereia na política educacional paranaense: o Programa Parceiro da Escola em discussão. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 9, e23620, p. 1-13, 2024. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/retepe>. Acesso em: 30.10.2024.

¹⁷⁷ SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO PARANÁ. <https://appsindicato.org.br/>, 2024. **Fim da escola pública: Ratinho Jr escancara projeto privatista com edital de terceirização**. Disponível em: <https://appsindicato.org.br/fim-da-escola-publica-ratinho-jr-escancara-projeto-privatista-com-edital-de-terceirizacao/>. Acesso em: 10.3.2024.

não passarão mais pelas instâncias participativas, excluindo a comunidade escolar. Metas de frequência e desempenho significarão aumento dos repasses previstos pelo Estado.

De antemão, alunos(as) não poderão ser reprovados(as) por dois anos consecutivos, estimulando fraudes pedagógicas para assegurar lucros crescentes. Será o caos.

O Sindicato urge a categoria a preparar-se para a luta. O prazo para deter a execução do edital é curto, com previsão de consulta às comunidades escolares envolvidas para o dia 29 de novembro. A APP estuda as medidas cabíveis na Justiça e detalhará, nos próximos dias, o significado e os prejuízos irreversíveis trazidos pela privatização, além de construir um calendário de mobilizações.

Está para ser travada uma batalha de vida ou morte para a educação pública e o futuro do Paraná.

Analisando-se o site do Paranaeducação¹⁷⁸, percebe-se que já foram publicados os seguintes editais:

Figura 4 - Editais de credenciamento

2023	
EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 01/2023 – PREDUC	Status: <u>HOMOLOGADO</u>
Objeto: Contratação de empresa do ramo de atividade educacional especializada na assistência gerencial para a prestação de serviços de gestão educacional e implementação de ações e estratégias que contribuam na gestão administrativa para melhorar o processo de ensino e aprendizagem dos alunos.	
2022	
EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 02/2022 – PREDUC	Status: <u>ANULADO</u>
Objeto: Credenciamento de pessoas jurídicas, legalmente constituídas da área da educação, especializadas na assistência gerencial de Instituições de Ensino do Estado do Paraná, objetivando a execução da gestão administrativa – recursos materiais e financeiros, incluindo a infraestrutura da unidade, bem como o desenvolvimento e acompanhamento acadêmico e pessoal dos alunos e professores.	
EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 03/2022 – PREDUC	Status: <u>CONCLUÍDO</u>
OBJETO: Credenciamento de pessoas jurídicas, legalmente constituídas da área da educação, especializadas na assistência gerencial de instituições de ensino, objetivando a execução da gestão administrativa de unidades escolares.	

Como visto, o edital mais recente publicado foi o “**Edital de credenciamento n.º 01/2023 - PREDUC**”. Diante disso, este trabalho focou nesse edital, tendo em vista que é o instrumento mais atual relativo ao tema, que tem sido utilizado no Estado do Paraná.

O Edital de credenciamento n.º 01/2023 - PREDUC traz como **objeto**¹⁷⁹ a contratação de empresa do ramo de atividade educacional especializada na

¹⁷⁸ PARANAEDUCAÇÃO. <https://www.paranaeducacao.pr.gov.br/>, 2024. Gestão Transformadora. Disponível em: <https://www.paranaeducacao.pr.gov.br/Pagina/Gestao-Transformadora>. Acesso em: 7.3.2024.

¹⁷⁹ OBJETO

Contratação de empresa do ramo de atividade educacional especializada na assistência gerencial para a prestação de serviços de gestão educacional e implementação de ações e estratégias que contribuam na gestão administrativa para melhorar o processo de ensino e aprendizagem dos alunos das seguintes instituições de ensino (...)

assistência gerencial para a prestação de serviços de gestão educacional e implementação de ações e estratégias relativas à gestão administrativa.

Em relação às etapas do certame e habilitação dos candidatos, o edital anota, no item “6”, as etapas do credenciamento são (i) análise documental; (ii) divulgação de habilitados e não habilitados e (iii) convocação para distribuição das INSTITUIÇÕES DE ENSINO.¹⁸⁰

Apesar de não se tratar de uma licitação, pode-se observar alguma dose de competitividade no chamamento público em análise, de forma que as empresas candidatas são classificadas em ordem crescente, de acordo com a pontuação obtida por meio dos documentos listados nos itens 5.2.1 e 5.2.2 do ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA. Esses documentos envolvem declarações de que a empresa candidata possui competência para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objetivo da licitação. Então, de acordo com a quantidade de alunos, estabelece-se uma pontuação gradativa, de forma que, quanto mais alunos, mais pontos a empresa ganha.

Assim, a candidata que atender às condições de habilitação estabelecidas no edital e apresentar maior pontuação na soma dos itens é classificada em primeiro lugar.

Nesse contexto, cabe analisar também o Termo de Referência do certame, um dos artefatos mais importantes do projeto. O Termo de Referência esclarece **o que é o projeto Parceiro da Escola**, ao informar que o projeto Parceiro da Escola é uma “estratégia inovadora para alavancar a qualidade do ensino nas escolas estaduais,

¹⁸⁰ 6. DAS ETAPAS DO CREDENCIAMENTO, DA HABILITAÇÃO E DO RECURSO

6.1 Será composto por (i) análise documental; (ii) divulgação de habilitados e não habilitados e (iii) convocação para distribuição das INSTITUIÇÕES DE ENSINO.

6.2 Os documentos apresentados serão analisados pela Comissão Especial de Licitação, que emitirá a lista de habilitados/ não habilitados no prazo de 3 (três) dias úteis, prorrogáveis por períodos iguais e sucessivos a critério da Administração, contados da data limite para o envio da documentação.

6.3 As empresas participantes serão classificadas em ordem crescente, conforme a soma dos documentos constantes nos itens 5.2.1 e 5.2.2 do ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA.

6.4 A empresa que atender as condições de habilitação estabelecidas no item 5 do edital e apresentar maior pontuação na soma dos itens, será classificada em primeiro lugar.

6.5 A lista das credenciadas habilitadas será divulgada em ordem de classificação no portal do PARANAEDUCAÇÃO, no endereço eletrônico <https://www.paranaeducacao.pr.gov.br/licitacoes/credenciamento>.

6.6 Após será a convocação para escolha das escolas, que ocorrerá conforme ordem de classificação das credenciadas, para a reunião pública com o objetivo de realizar a distribuição das INSTITUIÇÕES DE ENSINO.

6.7 A empresa participante poderá apresentar recurso, mediante petição por escrito encaminhada ao endereço eletrônico licitacao@preduc.pr.gov.br, ao Presidente da Comissão Especial de Licitação, nos casos de habilitação ou inabilitação, anulação ou revogação do procedimento de seleção, no prazo de até 3 (três) dias úteis, contado da publicação da lista conforme item 6.5 do edital.

nas quais foram detectados maiores índices de evasão escolar e baixo rendimento estudantil”, que tem como objetivo entregar as ações administrativas relativas às escolas à uma empresa parceira privada. Isso para proporcionar, às direções das escolas, a possibilidade de focar integralmente em aspectos pedagógicos e de fortalecimento da aprendizagem dos estudantes, do trabalho do professor e da integração junto à comunidade escolar. Entende-se que essa estratégia é necessária, considerando a dificuldade de se administrar uma rede estadual de ensino tão grande como a paranaense, que conta com quase um milhão de estudantes, distribuídos em 2.103 escolas.

O Termo de Referência do projeto traz o **detalhamento dos serviços que deverão ser prestados pelas empresas selecionadas**, determinando que a contratada deve garantir o pleno desenvolvimento das funções educacionais, enfatizando um “modelo gerencial para o atendimento das especificidades de cada instituição de ensino, buscando o controle por resultados, baseados em metas e indicadores de desempenho”.

Nesse âmbito¹⁸¹, a contratada deve prestar assistência gerencial; fazer a manutenção estrutural do prédio escolar; prestar serviço diário de higiene e limpeza

¹⁸¹ DETALHAMENTO DOS SERVIÇOS

3.1. A prestação de serviço de assistência gerencial por parte da CONTRATADA deverá garantir o pleno desenvolvimento das funções educacionais, com ênfase no modelo gerencial para o atendimento das especificidades de cada instituição de ensino, buscando o controle por resultados, baseados em metas e indicadores de desempenho.

3.2. A CONTRATADA deverá desenvolver as seguintes ações:

3.2. A CONTRATADA deverá desenvolver as seguintes ações:

3.2.1. Realizar a manutenção estrutural do prédio escolar, condições mínimas constantes no ANEXO II - INFRAESTRUTURA, sendo responsável pela realização da manutenção e reparos do prédio das Instituições de Ensino, bem como garantir que as instalações estejam adequadas para o regular funcionamento da escola, conforme exigências legais e atentando-se para implementação de melhoria nos apontamentos contidos relatórios de vistorias;

3.2.2. Prestar serviço de higiene e limpeza interna e externa do prédio escolar e seus arredores, diariamente, conforme especificado no ANEXO V – CONDIÇÃO DE HIGIENE.

3.2.3. Disponibilizar para cada Instituição de Ensino 01 (um) profissional, com formação mínima em graduação em licenciatura ou nas áreas de gestão, o qual exercerá a função de Administrador Geral dos serviços prestados pelo CONTRATANTE - “Administrador Geral”;

3.2.3.1 O Administrador geral deverá ter especialização na área de Gestão escolar, ou estar cursando no ato da assinatura do contrato.

3.2.4. Guarnecer materiais, equipamentos e serviços de manutenção de quaisquer ordens necessários ao bom funcionamento da instituição de ensino, para além dos já ofertados pelo Estado do Paraná;

3.2.5. Apoiar indiretamente em atividades de fomento às ações pedagógicas, com foco em garantir a frequência dos estudantes acima de 85% (oitenta e cinco por cento) na média mensal, bem como o avanço de aprendizagem;

3.2.6. Promover ações de estímulo à participação dos estudantes nas avaliações externas, com foco nas avaliações do SAEB, Prova Paraná, Prova Paraná Mais e ENEM;

3.2.7. Gerenciar todas as contratações necessárias, dos serviços de limpeza, alimentação escolar e inspetoria externa, em consonância à legislação vigente, e documentos oficiais e normas em uso exigidos pela SEED;

interna e externa do prédio escolar e seus arredores; disponibilizar para cada escola um profissional, com formação mínima em graduação em licenciatura ou nas áreas de gestão, que exercerá a função de Administrador; garantir materiais, equipamentos e serviços de manutenção de quaisquer ordens necessários ao bom funcionamento da escola; promover ações de estímulo à participação dos estudantes nas avaliações externas; gerenciar todas as contratações necessárias, dos serviços de limpeza, alimentação escolar e inspetoria externa; fazer a gestão documental das matrículas de estudantes; fornecer uniforme a todos os estudantes; disponibilizar

3.2.8. Realizar a gestão documental das matrículas de estudantes na instituição de ensino, de acordo com as legislações vigentes, com atualização trimestral do número de estudantes matriculados na instituição de ensino, sendo expressamente proibida a recusa a novas matrículas a qualquer tempo do ano letivo;

3.2.9. Fornecer uniforme a todos os estudantes matriculados nas instituições de ensino, seja no ato da matrícula ou em sequência, mediante à demanda.

a) Deverá fornecer 01 (um) kit de uniforme, contendo no mínimo: 02 agasalhos (calça e jaqueta), 02 (duas) bermudas e 03 (três) camisetas), devendo constar a logo da instituição de ensino, Governo do Estado do Paraná e do PARANAEDUCAÇÃO – a logo da CONTRATADA deverá ser em tamanho proporcional às demais logos.

b) Deverá ser preenchido um formulário a fim de comprovar a entrega de cada kits ao aluno, e posterior prestação de contas.

3.2.10. Garantir os serviços de internet e manutenção dos equipamentos tecnológicos de posse da instituição, com foco em subsidiar o uso das plataformas tecnológicas educacionais para estudantes e professores;

3.2.11. Fomentar e garantir as ações voltadas a “gestão democrática” e ao fortalecimento das instâncias colegiadas;

3.2.12. Realizar a contratação e gestão administrativa de profissionais, incluindo professores(as) e pedagogos(as), que se fizerem necessários ao bom funcionamento da instituição de ensino, exceto aqueles do quadro efetivo de funcionários com lotação na instituição de ensino, atendendo o porte mínimo;

3.2.13. Preparar e fornecer as refeições aos alunos em todos os programas propostos pelo Estado nas unidades parceiras, atendendo os requisitos mínimos de cardápio estabelecidos pelo Instituto Fundepar, com a supervisão de um nutricionista e devem estar em consonância com as normativas definidas na Seção II, que trata dos cardápios da alimentação escolar - Resolução CD/FNDE nº 006/2020 e suas alterações, bem como às disposições contidas no ANEXO V – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.

3.2.13.1. Fornecer a quantidade suficiente dos alimentos para atender os percentuais mínimos de oferta nutricional, definidos pela Resolução supracitada, bem como do atendimento da demanda de consumo de cada unidade escolar, que varia conforme faixa etária predominante, vulnerabilidade social da região onde está inserida.

3.2.14. Efetuar a manutenção permanente, adquirir e substituir, a critério da CONTRATADA, os mobiliários que se fizerem necessários, desde que atendam a padronização, às normas de segurança estabelecida, com ergonomia e conforto, minimizando riscos de acidentes de forma a prevenir problemas posturais e de saúde a longo prazo;

a) A aquisição e a distribuição de mobiliário planejado/programado para padronização da rede serão efetuadas pelo FUNDEPAR e os valores respectivos glosados do pagamento da CONTRATADA.

3.2.15. A contratada passa a ser responsável pela devida segurança de todo patrimônio móvel e imóvel da unidade escolar, e deverá contratar serviço de vigilância eletrônica com tático móvel e deverá implantar o controle de acesso e de recepção para atendimento à comunidade escolar e terceiros.

3.2.16. A CONTRATADA deverá manter as instituições de ensino aptas e em perfeito estado de higiene, conservação e segurança para o regular funcionamento de suas atividades e dentro dos parâmetros exigidos pelas autoridades competentes, tais como, Corpo de Bombeiros, Vigilância Sanitária e dentre outros.

serviços de internet e manutenção dos equipamentos tecnológicos; propiciar ações voltadas a “gestão democrática” e ao fortalecimento das instâncias colegiadas; realizar a contratação e gestão administrativa de profissionais, incluindo professores e pedagogos, exceto aqueles do quadro efetivo de funcionários com lotação na instituição de ensino, atendendo a porte mínimo; preparar e fornecer as refeições aos alunos; fazer a manutenção permanente, adquirir e substituir, os mobiliários que se fizerem necessários; ser responsável pela devida segurança de todo patrimônio móvel e imóvel da unidade escolar e contratar serviço de vigilância eletrônica com tático móvel e implantar o controle de acesso e recepção para atendimento à comunidade escolar e terceiros.

Trata-se de um contrato **enorme**, que vai de fornecimento de internet até merenda, envolvendo um feixe de atividades que normalmente seriam contratadas separadamente, de forma que várias empresas executariam os diversos objetos. No contrato do credenciamento em questão, a empresa contratada é responsável por tantas atividades que, de fato, há uma terceirização praticamente total da gestão administrativa das escolas para empresas parceiras privadas.

Analisando os “**requisitos da contratação**” previstos no termo de referência¹⁸², observa-se a exigência de **documentos de qualificação técnica e operacional**, sob o argumento de que “para que a referida contratação tenha êxito, é primordial a contratação de uma pessoa jurídica de direito privado que possua competência e expertise para desempenho de atividade pertinente”.

¹⁸² 5.2.1. A exigência de comprovação de capacidade técnica, nos termos do entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, permite a exigência de quantidades mínimas ou prazos máximos relativamente à comprovação técnica.

a) Os Colégios Estaduais Aníbal Khury Neto – EFM de Curitiba e Anita Canet – EFM de São José dos Pinhais, possuem o seguinte corpo discente:

b) Diante dos números apresentados de corpo discente em cada instituição de ensino, foi estabelecido critérios de pontuação para fins de classificação das pessoas jurídicas de direito privado, com objetivo de selecionar a que apresentar melhor comprovação de capacidade técnica para desempenho do objeto.

c) O objeto da presente seleção consiste na contratação de pessoa jurídica, legalmente constituída da área da educação, especializada na assistência gerencial de instituições de ensino, objetivando a execução da gestão administrativa de unidades escolares.

d) As empresas participantes poderão apresentar no máximo 02 (dois) atestados para fins de obtenção de pontuação.

e) Os atestados deverão apresentar o número de alunos matriculados nas instituições próprias, nos últimos 04 (quatro) anos, do mesmo grupo econômico, como forma de demonstrar a experiência com o desenvolvimento com o ciclo completo do ensino fundamental ou médio.

f) Os atestados serão pontuados, conforme a modalidade apresentada e classificados de forma crescente.

O Termo de Referência também exige a comprovação de **capacidade operacional**, ao estabelecer que “empresas participantes deverão apresentar declaração de que possui competência para desempenho de atividade pertinente”¹⁸³.

Quanto à **vigência da contratação**, o Termo de Referência¹⁸⁴ determina prazo de **doze meses**, contados a partir da assinatura do contrato, facultada a prorrogação desse prazo, a critério do contratante, desde haja o cumprimento das metas indicadas.

De outra banda, relativamente ao valor da contratação, o Termo de Referência¹⁸⁵ estabelece o **valor de referência de R\$ 800,00** (oitocentos reais) mensais por aluno, possibilitando o reajuste anual, por meio da aplicação do IGPM da FGV ou por outro índice oficial que venha a substituí-lo.

Para chegar a essa estimativa de valor, o Termo de Referência¹⁸⁶ destaca que a Secretaria de Estado da Educação considerou os documentos que compõem as

¹⁸³ b) A declaração especificada no item “a” do item 5.2.2., deverá considerar a média do número de alunos matriculados nas instituições próprias, nos últimos 04 (quatro) anos, do mesmo grupo econômico, como forma de demonstrar a experiência com o desenvolvimento com o ciclo completo do ensino fundamental ou médio.

5.2.3. A metodologia apresentada para fins de comprovação da qualificação técnica e operacional foi estabelecida com intuito de melhor selecionar o parceiro para gerenciar as escolas, com maior nível de experiência e expertise, considerando o objetivo do Projeto Piloto Parceiro da Escola que é proporcionar a máxima eficiência na prestação dos serviços à comunidade escolar, e por conseguinte, quanto mais alunos a empresa “gerenciasse”, maior habilidade possuiria a fim de cumprir o objetivo buscado.

5.2.4. As empresas participantes serão classificadas em ordem crescente, conforme a soma das pontuações constantes nos itens 5.2.1 e 5.2.2.

5.2.5. A empresa que atender as condições de habilitação estabelecidas no edital e apresentar maior pontuação na soma dos itens, será classificada em primeiro lugar para o respectivo lote.

5.2.6. Em caso de empate, será considerado a maior nota no atestado de capacidade técnica, mantendo o empate, será considerado a declaração com maior número de alunos, persistindo o empate, será efetuado sorteio para cada lote.

¹⁸⁴ 7.1. O prazo de execução e vigência do contrato será de 12 (doze) meses, a partir da assinatura do contrato, podendo ser prorrogada, nos termos da legislação vigente, a critério da CONTRATANTE, desde haja o cumprimento das metas indicadas no ANEXO VIII – META DE MENSURAÇÃO DESEMPENHO.

¹⁸⁵ 7.2. O valor de referência de R\$ 800,00 (oitocentos reais) por aluno, será reajustado a cada período de um ano, contado a partir do início da vigência contratual, pelo IGPM da FGV ou por outro índice oficial que venha a substituí-lo ou, na ausência de substituto, pela média simples dos principais índices econômicos que apuram a inflação anual acumulado.

¹⁸⁶ 08. ESTIMATIVA DE VALOR

8.1. O valor de referência aplicado por aluno busca atender a pressupostos importantes do projeto, visto que o principal objetivo da Secretaria de Estado da Educação – SEED na realização do projeto não é a economia de recursos, mas sim a otimização deste, mantendo um nível de gastos abaixo da média conforme apresentado pela SEED, obtendo simultaneamente resultados educacionais melhores para os alunos. Para tanto, é necessário que seja assegurada a comparabilidade dos resultados entre os estabelecimentos de ensino com parcerias e outros estabelecimentos sob gestão exclusiva do Estado.

8.2. A individualização dos custos específicos das escolas nas quais se pretende firmar a parceria prejudicaria a comparabilidade e a análise da viabilidade da ampliação do projeto para as demais unidades da rede escolar.

análises da Comissão de Contabilidade Geral do Estado, composta pela SEFA, SEED e SESA, instituída nos termos do artigo art. 66 e parágrafo único da Lei Complementar n.º 231, de 17 de dezembro de 2020 (Lei de Qualidade e Responsabilidade Fiscal – LQRF).

Além disso, o termo enfatiza que, para a memória de cálculo, foram considerados custos diretos e indiretos. Considerou-se como custo direto todo custo identificado ou associado diretamente ao objeto do custo. Por outro lado, custo indireto é o custo que não pode ser identificado diretamente ao objeto do custo, “devendo sua apropriação ocorrer por meio da utilização de bases de rateio ou direcionadores de custos”. Para composição do cálculo, foram consideradas as variáveis mais importantes, que são: i) o número de matrículas; ii) a metragem da escola e; iii) o tipo de oferta. Foi apresentada a seguinte fórmula:

Figura 5 - Fórmula

$$\int \frac{(A + M^2) \cdot Of}{2} dA$$

Onde:

A: representa a Área Construída/Utilizada, variando de 1 a 5 com faixas de 500 a 900m².

M: representa Matrículas/Estudantes, variando de 1 a 5 com faixas de 400 estudantes.

Of: representa o turno de oferta, sendo 1 oferta apenas diurno e 2 oferta também o noturno.

O Termo de Referência traz vários anexos, trazendo detalhamentos sobre o objeto da contratação.

Chama a atenção o Anexo VII¹⁸⁷, relativo à **alocação de profissionais**. Lá possibilita-se que a contratada contrate diretamente, de forma temporária ou precária,

8.3. Para o cálculo, a Secretaria de Estado da Educação considerou os documentos que compõem as análises da Comissão de Contabilidade Geral do Estado, composta pela SEFA, SEED e SESA, instituída conforme o artigo art. 66 e parágrafo único da Lei Complementar n.º 231, de 17 de dezembro de 2020 (Lei de Qualidade e Responsabilidade Fiscal – LQRF).

8.4. Para a memória de cálculo, foram considerados os custos diretos e indiretos, sendo:

i) Custo direto: é todo o custo que é identificado ou associado diretamente ao objeto do custo;
ii) Custo indireto: é o custo que não pode ser identificado diretamente ao objeto do custo, devendo sua apropriação ocorrer por meio da utilização de bases de rateio ou direcionadores de custos.

8.5. Para a composição do cálculo considerou as variáveis mais significativas para o valor de referência por aluno: i) o número de matrículas; ii) a metragem da escola e; iii) o tipo de oferta.

¹⁸⁷ 1. Os servidores pertencentes do quadro de pessoal do Estado do Paraná que estiverem lotados, ou com ordem de serviços nas instituições de ensino, deverão permanecer lotados e com as suas respectivas funções inalteradas, salvo se por opção própria requererem a transferência de sua lotação.

profissionais da educação, desde que respeitada a remuneração, salário-mínimo e eventuais benefícios vinculados ao básico do Estado do Paraná, incluídos os encargos, conforme legislação vigente.

Cabe ressaltar que os servidores efetivos que estiverem lotados nessas escolas, têm o direito de escolher entre permanecer ou não. As atividades-meio para funcionamento das escolas devem ser prestadas diretamente pela contratada ou por meio de prestadores de serviços contratados por ela. Todas as pessoas envolvidas nos serviços das escolas, à exceção dos servidores estatutários, devem ser custeadas e geridas pela contratada.

3.3 Análise crítica

3.3.1 Críticas administrativistas

O modelo de contratação em análise provoca uma série de inquietações, o que tem causado bastante debate no Brasil. Neste tópico, serão tecidas algumas considerações de ordem administrativista.

Como visto, o credenciamento em questão envolve uma **enorme contratação** que vai de fornecimento de internet até a merenda, tratando-se, na realidade, de um feixe de atividades que normalmente seriam contratadas separadamente, de forma que várias empresas executariam os diversos objetos. Com efeito, a empresa contratada é responsável por tantas atividades que, de fato, há uma terceirização praticamente total da gestão administrativa das escolas para empresas parceiras privadas.

De acordo com o item “3” do Termo de Referência, **a empresa contratada deve** prestar assistência gerencial; fazer a manutenção estrutural do prédio escolar;

1.1. Os demais profissionais que atualmente são contratados de forma temporária ou precária pelo Estado, conforme legislação vigente –, poderão ser contratados pela CONTRATADA, sendo respeitada a remuneração, salário-mínimo e eventuais benefícios vinculado ao básico do Estado do Paraná, incluído os encargos, conforme legislação vigente.

2. As atividades-meio necessárias para o funcionamento da instituição de ensino deverão ser prestadas pela CONTRATADA, diretamente ou mediante os prestadores de serviços e/ou fornecedores com os quais vier a contratar.

2.1. Todos os profissionais das instituições de ensino devem ser custeados e geridos pela CONTRATADA, com exceção dos servidores públicos efetivos indicados no item 1.

3. A CONTRATADA deverá manter a quantidade mínima de profissionais, conforme as necessidades da instituição de ensino, tendo como parâmetro o porte escolar, sendo que o número de profissionais deverá ser alocado conforme planejamento da CONTRATADA, desde que atenda todas as demandas da comunidade escolar e quando solicitado pela CONTRATANTE.

prestar serviço diário de higiene e limpeza interna e externa do prédio escolar e seus arredores; disponibilizar para cada escola um profissional, com formação mínima em graduação em licenciatura ou nas áreas de gestão, que exercerá a função de Administrador; guarnecer materiais, equipamentos e serviços de manutenção de quaisquer ordens necessários ao bom funcionamento da escola; promover ações de estímulo à participação dos estudantes nas avaliações externas; gerenciar todas as contratações necessárias, dos serviços de limpeza, alimentação escolar e inspetoria externa; fazer a gestão documental das matrículas de estudantes; fornecer uniforme a todos os estudantes; disponibilizar serviços de internet e manutenção dos equipamentos tecnológicos; propiciar ações voltadas a “gestão democrática” e ao fortalecimento das instâncias colegiadas; realizar a contratação e gestão administrativa de profissionais, incluindo professores e pedagogos, exceto aqueles do quadro efetivo de funcionários com lotação na instituição de ensino, atendendo a porte mínimo; preparar e fornecer as refeições aos alunos; fazer a manutenção permanente, adquirir e substituir, os mobiliários que se fizerem necessários; ser responsável pela devida segurança de todo patrimônio móvel e imóvel da unidade escolar e contratar serviço de vigilância eletrônica com tático móvel e implantar o controle de acesso e recepção para atendimento à comunidade escolar e terceiros.

O edital de credenciamento em questão foi lançado pelo Paranaeducação, que tem natureza jurídica de pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, sem fins lucrativos, de interesse coletivo, nos termos da sua lei de criação, a Lei Estadual n.º 11.970, de 19 de dezembro de 1997.

Essa lei permite que o Paranaeducação adquira materiais e serviços mediante **procedimentos licitatórios simplificados**, desde que sejam observados os princípios inscritos “nas Constituições e na legislação atinente em vigor, em especial a Lei Federal 8.666/93, ou a que lhe vier suceder”¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Art. 15. O PARANAEDUCAÇÃO fica autorizado a celebrar Contrato de Gestão com o Poder Público Estadual.

§ 1º. Contrato de Gestão, para efeito desta lei, é o instrumento técnico-jurídico, formal, de direito civil, celebrado entre o Estado do Paraná, por seu Governador, com a interveniência das Secretarias de Estado da Fazenda, da Educação e do Planejamento e Coordenação-Geral, e o PARANAEDUCAÇÃO, por intermédio do seu Superintendente, com a finalidade de assegurar a sua plena autonomia técnica, administrativa e financeira, com a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade e economicidade e, também, o seguinte: (...)

III - permitir à Diretoria Executiva estabelecer processo de compra de materiais e serviços mediante procedimentos licitatórios simplificados, observados os princípios inscritos nas Constituições e na legislação atinente em vigor, em especial a Lei Federal 8.666/93, ou a que lhe vier suceder, publicando as normas em Diário Oficial do Estado;

A primeira preocupação a ser trazida é que esses procedimentos licitatórios simplificados representem, no mundo dos fatos, um “drible” às licitações que desconsidere o **princípio constitucional da impessoalidade**, previsto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal¹⁸⁹ e no *caput* do art. 5º da Lei Federal n.º 14.133, de 1º de abril de 2021¹⁹⁰, lei que sucedeu a antiga Lei Federal n.º 8.666/1993.

Conforme consta nos itens 5.2.1 e 5.2.2 do Termo de Referência, embora se trate de um credenciamento, existe certa dose de competitividade, por meio da exigência de documentos de qualificação técnica e operacional. A alínea “b” do item 5.2.1 destaca que foram estabelecidos critérios de pontuação para fins de classificação das candidatas, com objetivo de selecionar a empresa que apresentar melhor comprovação de capacidade técnica para desempenho do objeto.

Nesse contexto, para comprovar experiência, as candidatas podem apresentar no máximo dois atestados em que conste o número de alunos matriculados nos últimos quatro anos, de forma que fique provado o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos, com o objeto da contratação. Quanto mais alunos matriculados, mais pontos a candidata recebe.

Como visto acima, a Lei do Paranaeducação estabelece a observância do princípio da impessoalidade, que deve ser entendido como a proibição a preferências ou aversões da autoridade julgadora em relação aos atributos pessoais das pessoas que participem de licitações, chamamentos públicos, concursos públicos, entre outras atividades administrativas.¹⁹¹

A ideia de impessoalidade busca evitar práticas anti-isonômicas que infelizmente são comumente observadas na administração pública. Essas práticas, inclusive, já estão inseridas no imaginário popular, por meio de jargões que circulam nas conversas da população, como: “Aos amigos, tudo! Aos inimigos, a lei!”

¹⁸⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...)

¹⁹⁰ Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

¹⁹¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Públicas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 115.

Diante disso, quanto ao edital de credenciamento em análise, recomenda-se que os órgãos de controle procedam a rigoroso exame do edital, a fim de se encontrar eventuais disposições que minem a efetividade do princípio da impessoalidade.

Ademais, é relevante apontar a necessidade de reflexão sobre o **princípio da competitividade**, que consiste na ideia de que a administração pública deve proceder à “adoção de regras editalícias (abrangendo inclusive a modelagem contratual) que assegurem a mais ampla participação de possíveis interessados e fomentem a disputa mais intensa possível”.¹⁹²

Nesse ponto, pode-se tecer uma crítica construtiva. Como visto, o edital traz um enorme feixe de contratos, de modo que fica evidente que **apenas uma grande empresa tem condições de atender aos requisitos estabelecidos**, de forma que possivelmente o universo de empresas que têm condições reais de disputar o objeto da contratação é bastante reduzido. Como requisito para a contratação, foi estabelecida a comprovação de capacidade técnica, por meio de atestados de desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos (vide item 5.2 do TR).

Parece claro que **micro e pequenas empresas** não terão vez nessa modelagem de disputa. Assim, indaga-se onde está o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras, previsto no art. 170, IX, da Constituição, c/c o art. 48 Lei Complementar n.º 123/2006.

Nessa toada, é pertinente que haja reflexão a fim de oxigenar essa modelagem de contratação de modo a evitar a concentração de mercado apenas em grandes *players*, em detrimento do devido tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras.

Outrossim, percebe-se que o edital estabeleceu **apenas dois lotes**: “LOTE 1 - Colégio Estadual Anibal Khury Neto - EFM” e “LOTE 2 - Colégio Estadual Anita Canet - EFM, em São José dos Pinhais”. Apesar de existirem dois lotes, na prática, a empresa contratante será responsável pela execução do enorme feixe de atividades mencionado acima.

Nesse âmbito, é importante refletir sobre o **princípio do parcelamento**, postulado previsto expressamente pela Nova Lei de Licitações e Contratos (art. 10, V, b, c/c §§ 2º e 3º), que traz a ideia de que o objeto da contratação deve ser dividido em

¹⁹² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Públicas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 117.

lotes. Justen Filho¹⁹³ anota que o “parcelamento pode ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados” e que “assim se passa porque o parcelamento produz uma pluralidade de licitações, cada qual versando sobre quantitativo mais reduzido de objetos e valor econômico inferior”.

O parcelamento, quando bem planejado, além de estar em sintonia com o princípio da isonomia, também traz eficiência à contratação pública, tendo em vista que o aumento do universo de interessados favorece a competição que, por sua vez, provoca a redução dos preços. No caso, quando bem executado o certame, haverá uma multiplicidade de contratos firmados com valores inferiores aos que seriam pactuados em uma modelagem de contratação com item único.

Em sentido diverso do princípio do parcelamento, o edital de chamamento em questão traz grandes lotes com feixes de serviços que vão de merenda e fardamento escolar. Será que uma empresa tem a capacidade de dominar tantas áreas diferentes do mercado com a mesma eficiência de empresas especializadas? Essa indagação, leva à reflexão no sentido de que talvez esses grandes lotes deveriam ser subdivididos em outros lotes, a fim de ampliar o universo de empresas interessadas.

Com efeito, o agrupamento de itens em lotes deve ser tratado como alternativa excepcional, conforme cristalizado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, nos termos da Súmula 247.¹⁹⁴

Por outro lado, a realização da licitação com a adjudicação do objeto de forma global (lote único) ou agrupado em grupos ou lotes é pertinente, desde que haja justificativa plausível e amparada por estudos e pesquisas realizados, na fase interna da licitação, que consignam que essa é a opção mais vantajosa, do ponto de vista técnico e econômico para o Poder Público. Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União.¹⁹⁵

¹⁹³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Públicas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 531.

¹⁹⁴ Súmula 247/TCU: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

¹⁹⁵ (Trecho do acórdão) 9.1 - conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente; 9.2 – confirmar a medida cautelar anteriormente concedida (peça 5) e assinar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação, para que o Tribunal Regional Eleitoral de Goiás adote as medidas necessárias à anulação do Pregão Eletrônico 399/2015, por não ter motivado a adjudicação por preço global em licitação por registro de preços e por não apresentar razões

Ademais, é importante lembrar que, caso a opção da Administração seja pelo menor valor global do lote, é indispensável que se instrua o processo com adequada pesquisa de preços, considerando quantitativos estimados para cada um dos itens que compõem os lotes, de modo que seja possível serem extraídos critérios de aceitabilidade de preços unitários e globais, considerando o entendimento do TCU.¹⁹⁶

Isso para que se evite a ocorrência de “jogo de planilha”, que ocorre quando os licitantes oferecem preços irrisórios para itens que serão pouco utilizados e preços excessivos para itens que serão bastante demandados durante a execução contratual, de modo que o aumento de um seja compensado pela redução do outro, mantendo-se, assim, o preço global da proposta dentro dos parâmetros fixados pelo edital.

Ainda no que se refere à competitividade, observa-se que a dose de competitividade prevista pelo edital de credenciamento é insuficiente. Nos itens 5.2.1 e 5.2.2 do Termo de Referência, são exigidos documentos de qualificação técnica e operacional. A alínea “b” do item 5.2.1 estabelece critérios de pontuação para fins de classificação das empresas candidatas, com objetivo de selecionar a empresa que apresentar melhor comprovação de capacidade técnica para desempenho do objeto.

A fim de comprovar experiência, devem ser apresentados no máximo dois atestados em que conste o número de alunos matriculados nos últimos quatro anos, de modo que fique provado o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos, com o objeto da contratação. Quanto mais alunos matriculados, mais pontos a empresa candidata recebe.

O item 6 do Termo de Referência determina que são fases do credenciamento: (i) análise documental; (ii) divulgação de habilitados e não habilitados; (iii) convocação

suficientes que demonstrem que o critério de julgamento de menor preço global de um único grupo conduzirá à contratação economicamente mais vantajosa, em afronta à jurisprudência desta Corte de Contas.

(TCU. Acórdão 2438/2016. Plenário).

¹⁹⁶ Destaco que o entendimento pacífico nesta Corte de Contas é o de que, ainda que haja compatibilidade do preço global, há que se ter a adequabilidade dos custos unitários de modo a coibir o famigerado “jogo de planilhas”. Assim, em licitações para obras e serviços, especialmente, sob o regime de empreitada por preço global, os responsáveis pela licitação, ao selecionar a proposta mais vantajosa para Administração, deverão efetuar análise individual dos preços unitários. Verificada a ocorrência de itens com preços manifestamente superiores aos praticados no mercado, o agente público deve negociar com o licitante vencedor do certame novas bases condizentes com os custos de mercado, envolvidos na formulação dos preços, e com os valores do projeto básico e da planilha de formação de preços. 7. Dessa forma, não releva demonstrar a existência no mercado de proposta mais vantajosa que aquela apresentada no âmbito do pregão sub examine. A verificação da inadequação dos custos unitários é suficiente para macular a proposta do licitante aceita pela pregoeira, ora embargante. (TCU. Acórdão 3524/2007. Segunda Câmara).

para distribuição das instituições de ensino. Apesar de diversos objetos da contratação envolverem bens e serviços e comuns, como merenda e fardamento escolar, **não há previsão de qualquer etapa competitiva de lances** no edital de credenciamento. Bens e serviços e comuns normalmente são licitados por meio do pregão, porém o credenciamento em análise apenas fixou um preço de referência **sem possibilitar uma fase competitiva de lances e tampouco estabelecendo a possibilidade de negociação dos preços**, a fim de se obter o melhor preço durante o certame.

As boas práticas de licitações e contratos demonstram que não se pode desprezar o papel dos lances e da negociação a fim de se obterem melhores preços para a Administração Pública, no cumprimento do princípio da vantajosidade. Dessa forma, entende-se que o edital deveria ter dado a devida atenção para esses aspectos.

3.3.2 Gestão democrática do ensino público

A entrega de tantos serviços para uma empresa de gestão escolar também gera preocupação quanto à gestão democrática do ensino público estabelecida pela Constituição Federal de 1988¹⁹⁷, que determina que o ensino será ministrado com base no princípio da gestão democrática do ensino público, na forma da lei (art. 206, VI).

Abraham Lincoln, ex-presidente dos Estados Unidos da América, no século XIX, consagrou um dos conceitos mais famosos da história sobre democracia. Para ele, “democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo”. Nesse contexto, José Afonso da Silva¹⁹⁸ escreveu importante consideração sobre o conceito de Lincoln:

Governo do povo significa que este é fonte e titular do poder (todo poder emana do povo), de conformidade com o princípio da soberania popular que é, pelo visto, o princípio fundamental de todo regime democrático. Governo pelo povo que dizer governo que se fundamenta na vontade popular, que se apoia no consentimento popular;

¹⁹⁷ Em artigo publicado recentemente na Revista Eletrônica da PGE-RJ, comento que “De fato, a Constituição Federal brasileira de 1988 inaugurou uma nova realidade jurídica, buscando estabelecer um Estado Democrático de Direito (vide art. 1º, caput), mediante mecanismos de democracia representativa, eleições livres, voto secreto e direto, tribunais independentes, ministério público, advocacia pública, entre outras instituições protetoras do regime democrático. Não obstante, a jovem democracia brasileira continua sendo assombrada por fantasmas do autoritarismo. Para evitar que os temores de retrocesso se concretizem, é necessário haver grades de proteção à democracia.” ALBUQUERQUE, Pedro Filipe Araújo de. As grades de proteção da democracia e a advocacia de estado. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, [S. l.], v. 6, n. 1, 2023. DOI: 10.46818/pge.v6i1.334. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/334>. Acesso em: 15 jul. 2024.

¹⁹⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 137.

governo democrático é o que se baseia na adesão livre e voluntária do povo à autoridade, como base da legitimidade do exercício do poder, que se efetiva pela técnica da representação política (o poder é exercido em nome do povo). Governo para o povo há de ser aquele que procure liberar o homem de toda imposição autoritária e garantir o máximo de segurança e bem-estar.

Por outro lado, para Barroso¹⁹⁹, “democracia constitucional é o modelo político fundado na soberania popular, na limitação do poder, na preservação e promoção dos direitos fundamentais”, além da “instituição de procedimentos que permitam o governo da maioria, a participação política das minorias e a alternância do poder”.

A ideia de gestão democrática do ensino público guarda estreita relação com a participação popular nas decisões da escola. A gestão das escolas deve ser oxigenada pelo princípio democrático, a fim de se abrir espaço para o diálogo com membros da comunidade escolar e da comunidade local.

Nesse contexto, Maliska²⁰⁰ comenta que a “interpretação desse Princípio deve levar em consideração tanto a política de ensino, como a gestão democrática da escola, com a participação da sociedade”.

Conforme o espírito da Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) - Lei Federal n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - estipula que o ensino será ministrado com base no princípio da gestão democrática do ensino público, na forma dessa lei e da legislação dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal (art. 3º, VIII).

A LDB traz uma série de normas para efetivação da gestão democrática. No art. 14, indica que deve haver participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e que deve haver participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes.

No mesmo artigo, define-se como deve ser a composição do Conselho Escolar e do Fórum dos Conselhos Escolares. Com o advento da Lei n.º. 14.644/2023, que alterou o inciso II do art. 14 da LDB, foi estabelecido que o princípio da gestão

¹⁹⁹ BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**. a. 1. n. 3. jul-set, 2006. Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais -IDEIAS. Rio de Janeiro: Renovar, p. 325.

²⁰⁰ MALISKA, Marcos Augusto. Art. 206. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 3600.

democrática do ensino público deve se materializar com a participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes.

Santos, Garcia e Bastos Júnior²⁰¹, comentam, no contexto das alterações trazidas pela Lei n.º. 14.644/2023 sobre a LDB, que houve a necessidade de se criarem os Fóruns dos Conselhos Escolares e garantir a participação da comunidade local, além da participação da comunidade escolar. Para eles, essa mudança configura “inovação bastante significativa, tendo em vista que até então os Conselhos Escolares têm se apresentado como órgãos compostos exclusivamente por representantes da comunidade escolar”.

Analisando o edital do credenciamento do Paranaeducação, nota-se que o Termo de Referência estabelece que a contratada deverá fomentar e garantir ações voltadas à “gestão democrática” e ao fortalecimento das instâncias colegiadas. Essa obrigação é repetida no contrato para prestação de serviços do Anexo XII²⁰².

Apesar da menção à gestão democrática, não existem previsões concretas de como essas ações serão realizadas. Diante disso, é salutar que a contratada apresente propostas práticas de como cumprir essa obrigação contratual.

3.3.3 Garantia de padrão de qualidade

A Constituição Federal de 1988 também previu, como princípio do ensino, a garantia de padrão de qualidade, no art. 206, VII²⁰³. Evidentemente, uma educação de qualidade é pressuposto essencial para possibilitar o crescimento intelectual da população brasileira. Para que isso aconteça, é necessário que haja professores

²⁰¹ SANTOS, Rodrigo Mito dos; GARCIA, Marcos Leite; BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. A Gestão Democrática na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Após a Lei n.º 14.644, de 2 de Agosto de 2023. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, n. 2 | p. 30 – 47 , Jul/Dez, 2023. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadsp/article/view/10131>. Acesso em: 15 jul. 2024.

²⁰² Termo de Referência:

3.2. A CONTRATADA deverá desenvolver as seguintes ações: (...)

3.2.11. Fomentar e garantir as ações voltadas a “gestão democrática” e ao fortalecimento das instâncias colegiadas;

ANEXO XII:

MINUTA - CONTRATO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

3.2. A CONTRATADA deverá desenvolver as seguintes ações: (...)

3.2.11. Fomentar e garantir as ações voltadas a “gestão democrática” e ao fortalecimento das instâncias colegiadas;

²⁰³ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VII - garantia de padrão de qualidade.

qualificados, servidores treinados, estrutura adequada, equipamentos pedagógicos, merenda satisfatória, entre tantos outros aspectos relevantes para o devido funcionamento das escolas públicas.

Nesse contexto, Maliska²⁰⁴ anota que “a garantia de qualidade impõe tanto um dever à escola de prestar o ensino com qualidade, como um dever ao Estado de fiscalização”. Além disso, destaca que uma educação escolar de qualidade pressupõe “professores capacitados e qualificados, bibliotecas e laboratórios equipados, enfim, o direito de acesso aos meios necessários para que o processo educativo obtenha êxito”.

Por outro lado, Cury²⁰⁵ anota que as condições para acesso e permanência na escola implicam em oferecer um padrão de qualidade, que exige “insumos pedagógicos; pluralidade de concepções e métodos pedagógicos; valorização formativa e salarial do corpo docente (...) e gestão democrática no ensino público.”

No âmbito do tema da “garantia do padrão de qualidade” relativo à educação básica, destaca-se o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que foi criado em 2007 como um indicador muito importante para medir a qualidade da educação. O IDEB reúne os resultados do fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações, por meio dos dados colhidos no Censo Escolar e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)²⁰⁶.

O SAEB é realizado desde 1990, consistindo em uma avaliação de larga escala. O SAEB 2023, por exemplo, foi aplicado em todas as unidades federativas do Brasil, tendo participado em torno de 8,4 milhões de alunos, distribuídos em mais de 384 mil turmas de mais de 190 mil escolas²⁰⁷.

O SAEB colhe relevantes subsídios para a elaboração, monitoramento e aprimoramento das políticas educacionais, por medir os conhecimentos dos alunos em matérias como língua portuguesa, matemática e ciências naturais. Juntamente

²⁰⁴ MALISKA, Marcos Augusto. Art. 206. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 3600.

²⁰⁵ CURY, Carlos Roberto Jamil. Os trinta e cinco anos da educação na Constituição de 1988. **Revista Pro-Posições**. V. 34. Campinas, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-6248-2023-0070>. Disponível em: <https://www.fe.unicamp.br/lancamentos/pro-posicoes-v-34-2023>. Acesso em: 21 jul. 2024.

²⁰⁶ BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>.

²⁰⁷ BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. **Saeb 2023: Resultados finais serão divulgados até 14/8**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/saeb/saeb-2023-resultados-finais-serao-divulgados-ate-14-8>

com os dados colhidos no Censo Escolar, ajuda a formar o IDEB, índice essencial para medir a qualidade da educação nacional.

Em âmbito local, o Paraná tem o IQEP - Índice de Qualidade da Educação Paranaense, que “é realizado com base nos indicadores educacionais de Alfabetização, Educação Integral, Fator Social e Ensino, conforme disposição prevista no Decreto n.º 2201, de 2023 e Resolução n.º 3.285, de 2023”²⁰⁸.

No que se refere ao edital de credenciamento paranaense em análise, entende-se que, a partir da adoção da política pública, deve-se observar de forma minuciosa os resultados atingidos, a fim de se responder se houve melhora ou piora nas escolas que adotarem essa formatação de gestão administrativo-financeira.

Inclusive, cabe destacar que o edital de credenciamento possui anexo específico para mensurar o desempenho da contratação, que é o “ANEXO VIII - SISTEMA DE MENSURAÇÃO DO DESEMPENHO”. Nos termos do edital:

1. O desempenho da CONTRATADA será aferido mediante cumprimento de metas de desempenho e metas de frequências, conforme critérios abaixo:
 - 1.1. Meta de Desempenho Anual:
 - 1.1.1. A meta será aferida por meio da nota da Prova Diagnóstica, podendo ser utilizada a Prova Paraná ou avaliação aplicada por instituição especializada que utilize como referência matrizes e métricas aplicadas no Sistema Nacional de Avaliação Básica (SAEB).
 - 1.1.2. No mínimo 80% (oitenta por cento) dos alunos matriculados na instituição de ensino deverão realizar a prova.
 - 1.1.3. A Nota obtida da realização da prova será utilizada para aferir a evolução da Instituição de Ensino, conforme planilha de metas do item 1.1.
 - 1.1.4. Caso a meta mínima não seja atingida pela CONTRATADA, ficará a critério do CONTRATANTE optar pela não renovação do contrato ou aplicar a penalidade.
 - 1.1.5. Caso a meta mínima seja cumprida anualmente, sem inadimplemento dos demais requisitos fixados no presente Termo de Referência, poderá haver a renovação contratual por iguais e sucessivos períodos.

²⁰⁸ “IQEP - Índice de Qualidade da Educação Paranaense Sobre o IQEP

O Índice de Qualidade da Educação Paranaense é um dos critérios utilizados na composição do cálculo do Índice de Participação dos Municípios – IPM na cota-parte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS.

A partir de 2023, o IQEP corresponderá a 10% (dez por cento) da composição do IPM, proporcional a indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. Os dados para o cálculo de IQEP serão atualizados e informados pela Secretaria de Estado da Educação.

Modelo de Cálculo do IQEP

O cálculo do IQEP é realizado com base nos indicadores educacionais de Alfabetização, Educação Integral, Fator Social e Ensino, conforme disposição prevista no Decreto n.º 2201, de 2023 e Resolução n.º 3.285, de 2023.”

(ESTADO DO PARANÁ. Secretaria da Educação. IQEP - Índice de Qualidade da Educação Paranaense. Disponível em: <https://www.educacao.pr.gov.br/iqep>)

- 1.1.6. Caso a meta avançada seja atingida e mediante a renovação do contrato, haverá o pagamento de bônus de 10% (dez por cento) por cada aluno matriculado na Instituição de Ensino, pelo período de 12 (doze) meses.
- 1.1.7. O bônus equivalente ao atingimento da meta avançada não será cumulativo, devendo ano a ano ser cumprida a meta avançada pela CONTRATADA, para fins de direito ao pagamento no ano subsequente.

Diante disso, para o cumprimento da Constituição, que determina a garantia de padrão de qualidade, é recomendável que haja atento controle externo da política pública em análise, por meio de fiscalização eficaz do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e do Ministério Público do Estado do Paraná.

3.3.4 Valorização dos profissionais da educação escolar, concurso público, estabilidade e terceirização de serviços

A Constituição Federal de 1988 também trouxe como princípio do ensino, previsto no art. 206, V, a “valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas”.

O dispositivo constitucional busca prestigiar a atividade do magistério, a fim de posicionar expressamente mandamento de otimização para valorização dos profissionais da educação. A norma é pertinente, tendo em vista que a função do professor é essencial para o desenvolvimento da nação. Como efeito, o futuro do país e o destino das gerações vindouras passam pelos profissionais da educação, que desempenham função social de importância destacada.²⁰⁹

A efetivação da valorização dos professores demanda políticas públicas de formação inicial, formação continuada e políticas de carreira, remuneração e condições adequadas de trabalho.²¹⁰

²⁰⁹ “O futuro do país e o destino das próximas gerações dependem desse profissional, que desempenha uma função social de importância inquestionável.” MALISKA, Marcos Augusto. Art. 206. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 3600.

²¹⁰ “Tem-se, assim, o reconhecimento de que a efetivação da valorização docente implica em um conjunto articulado de políticas de formação inicial, formação continuada (a ser executada em associação com as diversas esferas de governo e as instâncias formadoras) e políticas de carreira, remuneração, condições de trabalho, de responsabilidade dos sistemas de ensino, que requerem simultaneidade de ação, para que possam produzir melhorias substantivas no sistema educacional do país”. (WEBER, Silke. O Plano Nacional de Educação e a valorização docente: confluência do debate nacional. **Cadernos Cedes**. V. 35, n. 97, p. 495-515. Campinas: 2015. Disponível em: <https://www.cedes.unicamp.br/periodicos/cadernos-cedes/97-v35-valorizacao-docente-na-perspectiva-do-plano-nacional-de-educacao>. Acesso em 21 jul. 2024.)

Nessa linha, cabe mencionar o Decreto Federal n.º 8.752, de 9 de maio de 2016²¹¹, que dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Esse decreto posiciona a valorização dos profissionais da educação como princípio, traduzida em políticas permanentes de estímulo à profissionalização, à progressão na carreira, à melhoria das condições de remuneração e à garantia de condições dignas de trabalho.

Assim, as políticas públicas e escolhas de gestão educacional realizadas pelo Governo devem garantir efetivação dos direitos dos profissionais da educação, ingresso nos quadros do serviço público por concurso público, aperfeiçoamento profissional continuado, piso salarial profissional e plano de cargos e salários que confirmam dignidade aos professores e demais profissionais da educação.²¹²

Dito isso, quanto ao **Edital de Credenciamento n.º 1/2023**, objeto desta pesquisa, observam-se disposições relevantes quanto à alocação de profissionais no âmbito do programa “Parceiro da Escola”.

Nesse contexto, o Anexo VII do edital trata da “alocação de profissionais”, dispondo inicialmente, no item 1, que os servidores efetivos que estiverem lotados nas escolas objeto do programa “Parceiro da Escola” “deverão permanecer lotados e com as suas respectivas funções inalteradas, salvo se por opção própria requererem a transferência de sua lotação”²¹³.

No subitem 1.1²¹⁴, consta que os demais profissionais, que atualmente são contratados de forma temporária ou precária, poderão ser contratados pela empresa de gestão, desde que sejam respeitados “remuneração, salário-mínimo e eventuais benefícios vinculados ao básico do Estado do Paraná”.

²¹¹ Art. 2º Para atender às especificidades do exercício de suas atividades e aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica, a formação dos profissionais da educação terá como princípios: (...)

IX - a valorização dos profissionais da educação, traduzida em políticas permanentes de estímulo à profissionalização, à progressão na carreira, à melhoria das condições de remuneração e à garantia de condições dignas de trabalho;

²¹² MALISKA, Marcos Augusto. Art. 206. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 3600.

²¹³ 1. Os servidores pertencentes do quadro de pessoal do Estado do Paraná que estiverem lotados, ou com ordem de serviços nas instituições de ensino, deverão permanecer lotados e com as suas respectivas funções inalteradas, salvo se por opção própria requererem a transferência de sua lotação.

²¹⁴ 1.1. Os demais profissionais que atualmente são contratados de forma temporária ou precária pelo Estado, conforme legislação vigente –, poderão ser contratados pela CONTRATADA, sendo respeitada a remuneração, salário-mínimo e eventuais benefícios vinculado ao básico do Estado do Paraná, incluído os encargos, conforme legislação vigente.

Além disso, o item 2²¹⁵ determina que as atividades-meio deverão ser prestadas pela empresa de gestão, diretamente ou mediante os prestadores de serviços e/ou fornecedores que contratar. Já o subitem 2.1²¹⁶ afirma que todos os profissionais das escolas devem ser custeados pela empresa, com exceção dos servidores públicos efetivos mencionados no item 1.

Da leitura dessas disposições, extrai-se a possibilidade de terceirização de atividade-fim da administração pública estadual, isso porque o edital abre a possibilidade para a atuação, nas escolas, de professores e profissionais da educação contratados pela empresa, por meio de vínculo celetista. Não há dúvidas que as atividades dos profissionais de educação são atividades-fim da administração pública estadual, por constituírem inegável serviço público essencial.

Diante desse panorama, passa-se a tecer considerações relevantes sobre o tema da **terceirização na administração pública**, que tem gerado grande debate entre os juristas no Brasil.

Recentemente, em 2017, as Leis Federais n.º 13.429/2017 e 13.467/2017 alteraram a Lei Federal n.º 6.019/1974, que passou a permitir a terceirização irrestrita, de modo que o empregador passou a poder terceirizar tanto atividades-meio, quanto atividades-fim de sua empresa. Restou superada a antiga súmula n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho, que proibia a terceirização em atividade-fim do empregador.²¹⁷

O tema chegou ao Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADPF 324/DF e do RE 958252/MG, que decidiu no sentido da licitude da terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante. Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal declarou que os itens I e III da Súmula 331 do TST são inconstitucionais.

²¹⁵ 2. As atividades-meio necessárias para o funcionamento da instituição de ensino deverão ser prestadas pela CONTRATADA, diretamente ou mediante os prestadores de serviços e/ou fornecedores com os quais vier a contratar.

²¹⁶ 2.1. Todos os profissionais das instituições de ensino devem ser custeados e geridos pela CONTRATADA, com exceção dos servidores públicos efetivos indicados no item 1.

²¹⁷ PASCHOAL, Gustavo Henrique. Da Terceirização de Serviços Públicos: limitação à execução Indireta de atividades públicas. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, [S. l.], v. 39, n. 1, 2023. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/456>. Acesso em: 9 ago. 2024.

O tema teve influxos no Direito Administrativo, que passou a indagar se poderia haver terceirização na Administração Pública na atividade-fim. Isso porque, antes das referidas legislações e do novo entendimento do STF, a súmula 331 do TST estabelecia que não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta, sem abrir espaço para a atuação de terceirizados na atividade-fim das tomadoras de serviço.

Rememore-se que o Decreto-Lei 200/1967 é considerado como marco do nascedouro da legislação sobre terceirização na Administração Pública, embora ainda não utilizasse essa nomenclatura. O fato é que o Decreto-Lei 200/1967, buscando introduzir medidas de modernização na Administração Pública brasileira, permitiu a execução de serviços públicos por delegação a agentes privados.

Nessa toada, o Supremo Tribunal Federal passou a reconhecer a terceirização, na Administração Pública, como prática legítima e desejável. No julgamento do Recurso Extraordinário n.º 760931 (data de publicação do julgamento: 12/09/2017), o STF assentou que a separação de atividades entre pessoas jurídicas distintas não configura intuito fraudulento, na realidade, trata-se de estratégia, garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da CF, “incorporada à Administração Pública por imperativo de eficiência (art. 37, caput, CRFB)”, a fim de atender exigências de consumidores e cidadãos, justamente porque a “perda de eficiência representa ameaça à sobrevivência da empresa e ao emprego dos trabalhadores”.

Nesse mesmo julgado, o STF enfatizou que a “Administração Pública, pautada pelo dever de eficiência (art. 37, caput, da Constituição), deve empregar as soluções de mercado adequadas à prestação de serviços de excelência à população”, sobretudo quando demonstrado, pela teoria e pela prática internacional, que a “terceirização não importa precarização às condições dos trabalhadores”.

Em âmbito federal, a União chegou a editar o **Decreto n.º 9.507, de 21 de setembro de 2018**, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

Nesse Decreto, ficou estabelecido, no art. 3º, que não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas

áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; os que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; aqueles que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e os serviços que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Por outro lado, o Decreto determinou, no §1º do art. 3º, que serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios podem ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

Diante desse contexto, passa-se a refletir se esse Edital consegue se compatibilizar com a regra do concurso público, o princípio da valorização dos profissionais da educação escolar, previstos na Constituição Federal de 1988, bem como debate-se sobre se é possível a terceirização em atividade-fim constante do Edital analisado por esta pesquisa.

A regra do **concurso público** atualmente está prevista no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, cujo texto determina que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego”. Nesse contexto, a norma faz uma ressalva para as nomeações para cargo em comissão, que são de livre nomeação e exoneração.

A Constituição Federal de 1988, preocupada em racionalizar o provimento de cargos públicos ou a contratação para empregos públicos à luz dos valores da isonomia, moralidade e eficiência, previu a norma do concurso público, teve intuito moralizador, sobretudo porque o empreguismo excessivo é uma mácula histórica tão comum na administração pública brasileira.²¹⁸

Todas as entidades da administração direta e indireta, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, qualquer que seja o tipo de atividade

²¹⁸ FRANÇA, Vladimir da Rocha. Conceito de concurso público no Direito Administrativo Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI**. São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 4, n. 15, p. 89–108, 2020. DOI: 10.48143/rdai/15.vrf. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/11>. Acesso em: 17 ago. 2024.

exercida, estão sujeitas à regra constitucional do concurso público para admissão de pessoal.²¹⁹

As exceções à regra do concurso público estão na própria Constituição Federal de 1988²²⁰. São as seguintes:

- a. Provimento de cargos comissionados (Art. 37, II);
- b. Contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (Art. 37, IX);
- c. Aproveitamento de ex-combatentes da Segunda Guerra Mundial (ADCT, art. 53, I);²²¹
- d. Admissão de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, que se dá por processo seletivo simplificado (Art. 198, §4º).²²²

A rigor, a terceirização de **funções tipicamente de Estado** parece não ser compatível com a norma constitucional do concurso público. Além da falta de previsão constitucional para isso, esse tipo de terceirização parece ir de encontro aos princípios da isonomia e da impessoalidade, tendo em vista que abre espaço para favorecimentos pessoais indesejados, nepotismo, clientelismo e empreguismo, vícios que a Constituição Federal de 1988 tentou combater, em que o governante mal-intencionado ou despreparado pode incorrer.²²³

²¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. CONCURSO PÚBLICO NA ADMINISTRAÇÃO INDIRET. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI**. São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 2, n. 7, p. 405–410, 2018. DOI: 10.48143/rdai/07.mszip. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/144>. Acesso em: 17 ago. 2024.

²²⁰ PASCHOAL, Gustavo Henrique. Da Terceirização de Serviços Públicos: limitação à execução Indireta de atividades públicas. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, [S. l.], v. 39, n. 1, 2023. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/456>. Acesso em: 9 ago. 2024.

²²¹ Art. 53. Ao ex-combatente que tenha efetivamente participado de operações bélicas durante a Segunda Guerra Mundial, nos termos da Lei nº 5.315, de 12 de setembro de 1967, serão assegurados os seguintes direitos: I - aproveitamento no serviço público, sem a exigência de concurso, com estabilidade;

²²² § 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.

²²³ (...) “o governante mal intencionado ou despreparado vai sempre encontrando espaço nesses cada vez mais intrincados meandros prescritivos constitucionais para administrar caoticamente, endividar o Estado, praticar o empreguismo e o assistencialismo desabridos, fazer demagogia orçamentária, deixar grandes empreendimentos inacabados, exercer a rapina fiscal, perseguir os servidores públicos que não os cortejarem, inchar as folhas de pessoal, fazer obras suntuosas, abrir mão de receitas quando lhe interessar a popularidade fácil, praticar a corrupção ou, no mínimo, a ela fechar os olhos como um ‘sacrifício’ em aras da ‘governabilidade’, e assim por diante, no catálogo de mazelas que proliferam, na confortável ausência de controles independentes e apolíticos.” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A advocacia de estado revisitada: essencialidade ao estado democrático de direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.)

Com efeito, atividades tipicamente estatais, como as ligadas ao exercício da jurisdição, poder de polícia, procuradorias, segurança pública, vigilância sanitária, entre outras, não devem ser passíveis de terceirização. Pensar de modo diverso é entender que o Estado poderia ser privatizado completamente, o que não é desejável, tendo em vista que empresas privadas buscam lucro, diferentemente do Estado, que deve prestar serviços públicos, com objetivos bem diferentes do mundo empresarial.

Além disso, caso todos os cargos públicos e todos os serviços públicos pudessem ser privatizados, haveria completo esvaziamento da norma do concurso público prevista na Constituição Federal de 1988.²²⁴

Com efeito, os incisos I e II do art. 37 da Constituição Federal de 1988, interpretados sistematicamente, não dão guarida à hipótese de o gestor, de forma generalizada, em juízo de conveniência, poder escolher entre realizar o concurso público ou contratar uma empresa privada para fornecer mão de obra, a qual poderia eleger de forma livre, conforme as regras do Direito Privado, as pessoas que prestariam os serviços públicos.²²⁵

Outra questão que deve ser ventilada, nesta pesquisa, é a da **estabilidade do servidor público**, prevista no art. 41 da Constituição Federal de 1988, cujo teor assenta que “São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público”. O §1º desse mesmo artigo estabelece que o servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado; mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

A estabilidade é uma garantia constitucional para que os servidores públicos possam cumprir sua missão institucional sem interferência política e apadrinhamentos políticos indesejados, a fim de se garantir a efetivação do princípio da impessoalidade

²²⁴ PASCHOAL, Gustavo Henrique. Da Terceirização de Serviços Públicos: limitação à execução Indireta de atividades públicas. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, [S. l.], v. 39, n. 1, 2023. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/456>. Acesso em: 9 ago. 2024.

²²⁵ ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Terceirização na Administração Pública**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/5/educacao/2/terceirizacao-na-administracao-publica>. Acesso em 9 ago. 2024.

na administração pública²²⁶. Essa função da estabilidade inclusive é vista em países da primeira prateleira da democracia, como Alemanha, Inglaterra, França, Itália e Portugal.²²⁷

Evidentemente, funcionários terceirizados não têm estabilidade no cargo. Caso ocupem cargos que exerçam funções tipicamente estatais, estarão vulneráveis a ataques e pressões que poderão minar sua atuação perante a sociedade.²²⁸

Nessa linha, cabe trazer um componente eleitoral. Podem existir situações em que chefes do poder executivo e outras autoridades públicas utilizem funcionários terceirizados como eleitores e cabos eleitorais, por meio de pressão psicológica, ameaças de demissão e outras formas não democráticas. Por exemplo, um Prefeito ou Governador pode conquistar muitos votos ao dizer que os funcionários terceirizados não terão seus contratos renovados, se ele não for reeleito, afinal esses funcionários e suas famílias dependem do emprego para subsistir.²²⁹

Quanto ao Edital de Credenciamento n.º 1/2023, verifica-se que o Anexo VII do edital trata da “alocação de profissionais”, dispondo, no item 1, que os servidores efetivos que estiverem lotados nas escolas objeto do programa “Parceiro da Escola”

²²⁶ “Quando observamos que a estabilidade é uma constante nos países onde a administração pública funciona bem, temos a certeza de que ela não é “o” problema. É um erro afirmar que a estabilidade é um mal em si mesma, o que podemos dizer, acertadamente, é que a estabilidade é problemática no Brasil, onde ainda existe uma administração fortemente marcada pelo patrimonialismo e as mazelas que dele decorrem. Achar que o simples fim da estabilidade resolveria alguma coisa é, portanto, um erro. Apenas voltaríamos à época em que a permanência do servidor do prazo dependia, não do seu desempenho, mas das benesses de seus superiores hierárquicos ou de alguma relação de apadrinhamento — e.g., um político importante — que lhe mantivesse no cargo.”

GONÇALVES, Francysco Pablo Feitosa. A estabilidade na administração pública brasileira: sobre suas representações sociais e a (im)possibilidade de demitir servidores públicos. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 281, n. 1, p. 145–184, 2022. DOI: 10.12660/rda.v281.2022.85656. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/85656>. Acesso em: 17 ago. 2024.

²²⁷ GONÇALVES, Francysco Pablo Feitosa. A estabilidade na administração pública brasileira: sobre suas representações sociais e a (im)possibilidade de demitir servidores públicos. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 281, n. 1, p. 145–184, 2022. DOI: 10.12660/rda.v281.2022.85656. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/85656>. Acesso em: 17 ago. 2024.

²²⁸ PASCHOAL, Gustavo Henrique. Da Terceirização de Serviços Públicos: limitação à execução Indireta de atividades públicas. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, [S. l.], v. 39, n. 1, 2023. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/456>. Acesso em: 9 ago. 2024.

²²⁹ “Além disso, impõe analisar a questão também sob o prisma do princípio da moralidade. A prática da terceirização acaba trazendo consigo um interesse eleitoral, haja vista que um prefeito passa a ter centenas (ou até milhares) de famílias que dependem de contratos com empresas prestadoras de serviços. Assim, ele “garante” os votos de todas as famílias com o argumento de que “se outro ganhar, os contratos serão revogados ou não serão renovados [...]”.

(MAIOR, Jorge Luiz Souto. Terceirização na Administração Pública: uma prática inconstitucional. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, [S. l.], n. 17, p. 87–117, 2005. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/cientificas/index.php/boletim/article/view/207>. Acesso em: 17 ago. 2024.)

“deverão permanecer lotados e com as suas respectivas funções inalteradas, salvo se por opção própria requererem a transferência de sua lotação”²³⁰.

No subitem 1.1²³¹, consta que os demais profissionais, que estão fora do programa, que são contratados de forma temporária ou precária, poderão ser contratados pela empresa de gestão, desde que sejam respeitados “remuneração, salário-mínimo e eventuais benefícios vinculados ao básico do Estado do Paraná”.

Além disso, o item 2²³² determina que as atividades-meio deverão ser prestadas pela empresa de gestão, diretamente ou mediante os prestadores de serviços e/ou fornecedores que contratar. Já o subitem 2.1²³³ afirma que todos os profissionais das escolas devem ser custeados pela empresa, com exceção dos servidores públicos efetivos mencionados no item 1.

Analisando essas disposições do edital, percebe-se que, além da clássica possibilidade de terceirização das atividades-meio das escolas públicas, existe a faculdade de empresa credenciada contratar professores e profissionais da educação, como supervisores e orientadores escolares, que costumam ser contratados de forma temporária ou precária pelo Estado do Paraná, desde que sejam respeitados “remuneração, salário-mínimo e eventuais benefícios vinculados ao básico do Estado do Paraná”. Isso configura inegável possibilidade de contratação de serviços ligados à atividade-fim das escolas públicas, o que não é desejável, tendo em vista a regra constitucional do concurso público.

Embora possa se alegar que a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (Art. 37, IX) seja uma exceção à regra do concurso público, ainda sim, esse tipo de contratação é realizada por meio de seleção simplificada, em que se resguarda o princípio da isonomia e da impessoalidade.

²³⁰ 1. Os servidores pertencentes do quadro de pessoal do Estado do Paraná que estiverem lotados, ou com ordem de serviços nas instituições de ensino, deverão permanecer lotados e com as suas respectivas funções inalteradas, salvo se por opção própria requererem a transferência de sua lotação.

²³¹ 1.1. Os demais profissionais que atualmente são contratados de forma temporária ou precária pelo Estado, conforme legislação vigente –, poderão ser contratados pela CONTRATADA, sendo respeitada a remuneração, salário-mínimo e eventuais benefícios vinculado ao básico do Estado do Paraná, incluído os encargos, conforme legislação vigente.

²³² 2. As atividades-meio necessárias para o funcionamento da instituição de ensino deverão ser prestadas pela CONTRATADA, diretamente ou mediante os prestadores de serviços e/ou fornecedores com os quais vier a contratar.

²³³ 2.1. Todos os profissionais das instituições de ensino devem ser custeados e geridos pela CONTRATADA, com exceção dos servidores públicos efetivos indicados no item 1.

No caso do Edital de Credenciamento n.º 1/2023, abre-se a possibilidade de a empresa gestora colocar, nos postos de trabalho temporários, quem ela bem entender, o que permite os indesejáveis subjetivismo e favorecimentos pessoais.

Ademais, como Edital de Credenciamento n.º 1/2023 não estabelece proporções mínimas de servidores efetivos que devem trabalhar nas escolas afetadas ao programa Parceiro da Escola, pode ocorrer a situação de haver mais empregados da empresa de gestão do que servidores efetivos, o que evidentemente não é o desenho constitucional previsto pela Constituição de 1988.

Some-se a isso que contratações temporárias e precárias parecem não atender ao **princípio da valorização dos profissionais da educação escolar**, que demanda, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos (CF, art. 206, V).

Embora, como visto, possa haver contratações temporárias e precárias, elas não são desejáveis, na realidade, devem ser evitadas pelo gestor responsável.

O Edital em análise, no subitem 1.1, permite a contratação de profissionais da educação de forma temporária ou precária pela empresa de gestão, para atuar em escolas públicas, de **forma genérica**, sem indicação de permissivo legal e sem estabelecer, de forma detalhada, aspectos como o prazo dessas contratações, o interesse público excepcional subjacente e a indispensabilidade da contratação.

Essa disposição não parece estar de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, afinal o tema n.º 612 de repercussão geral, cujo *leading case* é o RE 658026, estabelece que:

Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.
(RE 658.026, Rel. Min. Dias Toffoli, Tema 612 da Repercussão Geral, Tribunal Pleno, DJe de 31/10/2014)

Vale registrar também que o STF recentemente, por ocasião do julgamento da ADPF 915/MG, julgou um caso em que a Lei 7.109/1977 do Estado de Minas Gerais permitia o chamamento de professores temporários, sem vínculo anterior com a administração pública, para exercerem as funções de magistério em caso de vacância

de cargo efetivo, de maneira genérica e abrangente, sem concurso público, contrariando os dispositivos constantes do art. 37, II e IX, da Constituição de 1988.

No caso, o Supremo entendeu que a lei estadual era lacônica, pois previa que, “na falta de professor legalmente habilitado, poderá haver convocação”, sem explicitar suficientemente a excepcionalidade e o prazo determinado para a contratação temporária, de modo que, em tese, qualquer falta poderia ocasionar o chamamento contingente, sem a devida observância da temporariedade prevista na Constituição.

O Edital de Credenciamento n.º 1/2023 parece padecer do mesmo vício, por ter uma previsão bastante genérica que não deixa clara a excepcionalidade e o prazo em que haverá contratação temporária de profissionais da educação por parte da empresa de gestão.

O Supremo Tribunal Federal também já deliberou, nos autos da ADI 5.267/MG, Rel. Min. Luiz Fux, que:

(...) permitir a designação temporária em caso de cargos vagos, viola a regra constitucional do concurso público, porquanto trata de contratação de servidores para atividades absolutamente previsíveis, permanentes e ordinárias do Estado, permitindo que sucessivas contratações temporárias perpetuem indefinidamente a precarização de relações trabalhistas no âmbito da Administração Pública.

(ADI 5267 MG, Relator: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 15/04/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 30/04/2020)

A despeito de o Edital de Credenciamento n.º 1/2023 não prever a terceirização total dos serviços de ensino do programa Parceiro na Escola, entende-se que uma boa solução a ser adotada, pelo Estado do Paraná, seria estabelecer, por meio de Decreto ou Lei Estadual, as previsões do Decreto Federal n.º 9.507, de 21 de setembro de 2018, com as devidas adaptações à esfera estadual e disciplinamento dos limites para terceirização no serviço público.

O Decreto Federal n.º 9.507, de 21 de setembro de 2018, como já dito acima, dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

No art. 3º desse decreto, previu-se que não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; os que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o

controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; aqueles que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e os serviços que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Sem dúvidas, o Decreto Federal n.º 9.507, de 21 de setembro de 2018, é uma norma que disciplina de forma mais razoável e clara a questão da terceirização na Administração Pública do que o faz o Edital de Credenciamento n.º 1/2023.

Outra questão que pode ser levantada é sobre qual a **responsabilidade do Estado do Paraná, do Paranaeducação e da empresa credenciada por eventual inadimplência de créditos trabalhistas**.

A súmula n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho firmou entendimento de que, em caso de inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, o poder público responde subsidiariamente, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei de Licitações e Contratos, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. Essa responsabilidade não advém de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.²³⁴

Analisando o texto da súmula 331 do TST, fica evidente que, para esse Tribunal Superior, a Fazenda Pública deve ser condenada subsidiariamente, pelos débitos trabalhistas de seus contratados, apenas se ficar cabalmente comprovada a existência de sua conduta culposa durante o processo.²³⁵

Recentemente, a Lei Federal n.º 14.133/2021 regulou a questão da responsabilidade da Fazenda Pública de modo que somente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o poder

²³⁴ Súmula 331 do TST:

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

²³⁵ PASCHOAL, Gustavo Henrique. Da Terceirização de Serviços Públicos: limitação à execução Indireta de atividades públicas. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, [S. l.], v. 39, n. 1, 2023. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/456>. Acesso em: 9 ago. 2024.

público deverá responder solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado (vide o art. 121, §§1º e 2º Lei Federal n.º 14.133/2021).²³⁶

A situação prevista pelo subitem 1.1 do Edital de Credenciamento n.º 1/2023 não se enquadra no regime de dedicação exclusiva de mão de obra, conforme prevê o §2º do art. 121 da Lei Federal n.º 14.133/2021. Além disso, diferentemente do costume trabalhista, a relação criada pelo Edital de Credenciamento n.º 1/2023 envolve três atores: o Estado do Paraná, o Paranaeducação e a contratada.

Como visto, criou-se uma forma jurídica nova para contratação de profissionais da educação de forma temporária ou precária para trabalhar na educação básica do Estado do Paraná. Não se conhece de solução pronta e sedimentada pela jurisprudência paranaense específica para o caso concreto examinado aqui, assim certamente os tribunais paranaenses irão se deparar com a temática e deverão a criar decisões para acomodar a novidade.

Além disso, no que se refere à valorização dos profissionais da educação, existe uma inquietação relativa aos recursos originados do Fundeb. Como visto em tópico anterior, no final de 2021, foi publicada a Lei n.º 14.276, de 27 de dezembro de 2021, que alterou a Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta Fundeb, ampliando a abrangência definição de “profissionais da educação básica” (art. 26, §1º, II, da Lei do Fundeb), para abarcar outras categorias profissionais como aptas a receber recursos destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (70% dos recursos anuais totais do Fundeb), como os profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica.

Diante disso, pergunta-se: a entidade contratada pelo Estado do Paraná para fazer a gestão das escolas poderá receber recursos do Fundeb como remuneração

²³⁶ Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transferirá à Administração a responsabilidade pelo seu pagamento e não poderá onerar o objeto do contrato nem restringir a regularização e o uso das obras e das edificações, inclusive perante o registro de imóveis, ressalvada a hipótese prevista no § 2º deste artigo.

§ 2º Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

pelo seu trabalho? Os profissionais da educação envolvidos nessas atividades da empresa contratada estão incluídos na definição do art. 26, §1º, II, da Lei do Fundeb? A empresa poderá receber recursos do Fundeb para remunerar o seu lucro?

Essas são perguntas que ainda deverão ser respondidas pelos operadores do direito envolvidos com o direito educacional, como a Advocacia Pública, Ministério Público e Tribunais, preferencialmente em diálogos institucionais, durante o amadurecimento do tema em estudo, na medida em que essa modelagem de contratação pública for avançando no cenário educacional brasileiro.

3.3.5 A Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.684 Paraná e a Lei Estadual n.º 22.006, de 4 de junho de 2024, do Estado do Paraná

No dia 11/07/2024, o Partido dos Trabalhadores (PT) protocolou no Supremo Tribunal Federal a petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.684 Paraná, com pedido de medida cautelar, que coloca em “cheque” o projeto Parceiro da Escola, ao se contrapor aos dispositivos normativos da Lei Estadual n.º 22.006, de 4 de junho de 2024, do Estado do Paraná, que institui o “Programa Parceiro da Escola” na rede estadual de ensino de educação básica de tal ente federativo.

Neste tópico, esta pesquisa passará a trazer os principais pontos da ADI 7684 e a tecer considerações sobre as temáticas pertinentes à constitucionalidade do programa Parceiro da Escola.

Na petição inicial, o autor da ação alega que “Lei 22.006/2024 do Estado do Paraná implementou a terceirização da gestão do ensino público de educação básica paranaense” e que violou, em diversos dispositivos normativos, a Constituição Federal.

Diante disso, a ADI impugnou os seguintes dispositivos da lei estadual paranaense:

Art. 1º Institui o Programa Parceiro da Escola, a ser desenvolvido nas instituições da rede estadual de ensino de educação básica do Paraná.

Art. 2º Autoriza a Secretaria de Estado da Educação - SEED a celebrar contrato com pessoas jurídicas de direito privado especializadas na prestação de serviços de gestão educacional e implementação de ações e estratégias que contribuam para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem dos alunos e a eficiência na gestão das unidades escolares.

(...)

Art. 7º O parceiro contratado atuará dentro dos limites estabelecidos pela Secretaria de Estado da Educação - SEED, em consonância com o previsto no instrumento convocatório do processo de seleção, abrangendo exclusivamente às dimensões administrativa e financeira, mantendo-se à SEED a autonomia absoluta sobre o projeto pedagógico.

(...)

§ 3º A gestão financeira de recursos advindos do Governo Federal será realizada pelo presidente da unidade executora própria, levando-se em consideração o plano de trabalho do parceiro contratado, deliberado em reunião da entidade.

Além desses dispositivos, a ação impugna, por arrastamento, todos os demais dispositivos da lei estadual paranaense, tendo em vista que regulam o núcleo da gestão escolar democrática, isto é, a gestão administrativa e financeira.

Inicialmente, a peça inicial da ação, versa sobre uma suposta violação de competência legislativa da união federal, por afronta ao art. 22, XXIV, e ao art. 24, IX, da Constituição Federal²³⁷.

O autor assenta que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV), e que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, limitando-se a competência da União a estabelecer normas gerais, sem excluir a exclusi a competência suplementar dos Estados (CF, art. 24).

Nesse âmbito normativo, o autor traz lições doutrinárias de André Ramos Tavares²³⁸ e Ingo W. Sarlet²³⁹, doutrinadores que entendem que a Constituição Federal de 1988 tem tendência centralizadora no assunto das competências legislativas, ou seja, há uma forte centralização das competências em torno da figura da União Federal.

Diante disso, o acionante tece que “a lei estadual impugnada avançou sobre os limites legislativos que a Constituição Federal impôs aos Estados federados”, por “afrontar a competência privativa de definir as bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CF)” e “violar a natureza suplementar da competência concorrente para legislar sobre as normas gerais de educação definidas pela União (art. 24, IX e §2º, CF)”.

²³⁷ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XXIV - diretrizes e bases da educação nacional.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

²³⁸ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

²³⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

Após comentar sobre as disposições constitucionais sobre competência legislativa, o autor passa a fazer considerações sobre cada dispositivo impugnado da Lei Estadual n.º 22.006, de 4 de junho de 2024, do Estado do Paraná, que institui o “Programa Parceiro da Escola” na rede estadual de ensino de educação básica de tal ente federativo.

Quanto ao **art. 7º da Lei Estadual**²⁴⁰, o autor entende que o texto da lei “separa, indevidamente, a gestão administrativa e financeira do projeto pedagógico” e que “os aspectos administrativos e financeiros de uma rede de ensino estão intimamente conectados com o seu projeto pedagógico, de modo que aqueles influenciam neste”. Diante disso, o acionante conclui que o art. 7º da Lei Estadual afronta as normas constitucionais, por cria um sistema híbrido de gestão escolar, “transferindo ao ente privado o poder decisório a respeito de circunstâncias cruciais da gestão escolar democrática – e, assim, rompendo a autonomia do Estado”.

Embora o argumento seja interessante, entende-se que fica fragilizado, na medida em que a Lei Estadual, no art. 2º, autoriza a Secretaria de Estado da Educação - SEED a celebrar contrato com pessoas jurídicas de direito privado especializadas na prestação de serviços de gestão educacional e implementação de ações e estratégias que contribuam para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem dos alunos e a eficiência na gestão das unidades escolares.

Como pode ser visto, no art. 2º, trata-se de uma faculdade do Estado, que só será exercida se o ente assim o quiser, no exercício de sua autonomia federativa. Além disso, ao se realizar a contratação, o Estado é quem estabelece as bases e diretrizes da contratação, por meio dos artefatos jurídicos, como termos de referência, estudos técnicos preliminares e editais. Portanto, não se vislumbra inconstitucionalidade no art. 7º da Lei.

Ademais, a petição inicial traz o argumento de que **a Lei Estadual viola o art. 113 do ADCT**²⁴¹, tendo em vista que não foi apresentada estimativa de impacto financeiro e orçamentário.

²⁴⁰ Art. 7º O parceiro contratado atuará dentro dos limites estabelecidos pela Secretaria de Estado da Educação - SEED, em consonância com o previsto no instrumento convocatório do processo de seleção, abrangendo exclusivamente às dimensões administrativa e financeira, mantendo-se à SEED a autonomia absoluta sobre o projeto pedagógico.

²⁴¹ Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro

Apesar dessa argumentação, a Lei Estadual em comento não traz criação direta de despesa, motivo pelo qual não era necessário que o Estado apresentasse estimativa de impacto financeiro e orçamentário ao propor o projeto de lei.

Em seguida, o autor apresenta supostas violações materiais da Constituição Federal. Inicialmente, escreve que a Lei Estadual violou o art. 205 da Constituição²⁴², por realizar uma privatização de gestão de ensino público não consentânea com a carta constitucional brasileira. Nessa linha, sublinha que, como a educação é um dever do Estado, não caberia ao Estado terceirizar a educação pública em nenhuma dimensão e muito menos aspectos cruciais como a gestão financeira e administrativa das escolas.

A argumentação trazida acima é passível de críticas, considerando que o próprio art. 205 prevê a possibilidade de colaboração da a colaboração da sociedade, de forma que permitir que a Secretaria de Educação contrate empresas para colaborar de forma assessoria com a gestão administrativa e financeira não ofende a Constituição Federal. Porém, é evidente que essa colaboração deve ser feita dentro de balizas adequadas e proporcionais, sem incorrer em total terceirização da atividade educacional à iniciativa privada, sob pena de se privatizar o próprio Estado, o que não é o caso.

A petição inicial consigna ainda que **art. 7º, § 3º**²⁴³, da lei conflita diretamente com o entendimento firmado pelo STF na ADI 1864, julgamento já abordado por esta pesquisa no item “2.3”. Na ADI 1.864-9, como já trazido neste estudo, em resumo, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a lei de criação do Paranaeducação, entendeu:

- h) Foi constitucional a criação do Paranaeducação, entidade instituída com o fim de auxiliar na Gestão do Sistema Estadual de Educação, tendo como finalidades a prestação de apoio técnico, administrativo, financeiro e pedagógico, bem como o suprimento e aperfeiçoamento dos recursos

²⁴² Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

²⁴³ Art. 7º O parceiro contratado atuará dentro dos limites estabelecidos pela Secretaria de Estado da Educação - SEED, em consonância com o previsto no instrumento convocatório do processo de seleção, abrangendo exclusivamente às dimensões administrativa e financeira, mantendo-se à SEED a autonomia absoluta sobre o projeto pedagógico.

(...)

§ 3º A gestão financeira de recursos advindos do Governo Federal será realizada pelo presidente da unidade executora própria, levando-se em consideração o plano de trabalho do parceiro contratado, deliberado em reunião da entidade.

humanos, administrativos e financeiros da Secretaria Estadual de Educação;

- i) O Paranaeducação tem atuação paralela à da Secretaria de Educação e com esta coopera, sendo mero auxiliar na execução da função educacional;
- j) O Paranaeducação não está sujeito à Lei de Licitações e Contratações Públicas, por ser entidade privada que atua em colaboração com a Administração Pública;
- k) A contratação de empregados regidos pela CLT não ofende a Constituição porque se trata de uma entidade de direito privado;
- l) É inconstitucional a atribuição ao Paranaeducação, entidade de direito privado, de maneira ampla, sem restrições ou limitações, a gestão dos recursos financeiros do Estado do Paraná destinados ao desenvolvimento da educação, possibilitando ainda que a entidade exerça a gerência das verbas públicas, externas ao seu patrimônio, legitimando-a a tomar decisões autônomas sobre sua aplicação;
- m) O Estado deve exercer o seu papel constitucional e estar apto a determinar a forma de alocação dos recursos orçamentários de que dispõe para a educação, por ser uma competência exclusiva do Estado, não podendo ser delegada a entidades de direito privado;
- n) As normas de procedimentos e os critérios de utilização e repasse de recursos financeiros a serem geridos pelo Paranaeducação podem ter como objeto, unicamente, a parcela dos recursos formal e especificamente alocados ao Paranaeducação, não abrangendo, em nenhuma hipótese, a totalidade dos recursos públicos destinados à educação no Estado do Paraná.

Diante desse julgado, a autora afirma, na petição inicial da ADI, no contexto do art. 7º, §3º, da lei estadual, que “as decisões tomadas pelo ente privado (parceiro da escola) na definição do plano de trabalho seriam determinantes para a gestão de recursos públicos provenientes do Governo Federal” e que essa previsão desrespeita o entendimento firmado pelo Supremo na ADI 1864.

Porém, esse argumento não se sustenta, tendo em vista que o plano de trabalho da entidade parceira deve obedecer ao instrumento convocatório e seu respectivo termo de referência, elaborados sob os ditames da Secretaria Estadual de

Educação, que, nessa relação, tem a função dominante e primordial. Tanto é assim que o art. 7º, *caput*, da lei deixa claro que o parceiro contratado deve atuar dentro dos limites estabelecidos pela Secretaria de Estado da Educação, em conformidade com o previsto no instrumento convocatório do processo de seleção, abrangendo “exclusivamente às dimensões administrativa e financeira, mantendo-se à SEED a autonomia absoluta sobre o projeto pedagógico”.

É pertinente, ainda, anotar que a Advocacia-Geral da União (AGU), em peça assinada pelo Ministro Jorge Messias, se manifestou, nos autos do processo, pela improcedência da ADI, ou seja, pela constitucionalidade da lei impugnada. Como fundamentos de sua posição, a AGU elencou:

Diante disso, considerando que: (i) a legislação impugnada se restringe a atividades-meio e não essenciais; (ii) o parceiro privado atuará dentro dos limites estabelecidos pela Secretaria de Estado da Educação - SEED, exclusivamente nas dimensões administrativa e financeira; (iii) será preservada a autonomia absoluta da Secretaria de Estado da Educação - SEED sobre o projeto pedagógico; e (iv) será garantido o acesso universal, público e gratuito aos serviços educacionais prestados pelo Estado; não se vislumbra violação aos dispositivos constitucionais questionados pela parte autora.

Embora a ADI 1864 traga temáticas relevantes para o debate em torno do contrato com pessoas jurídicas de direito privado especializadas na prestação de serviços de gestão educacional e implementação de ações e estratégias que contribuam para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem dos alunos e a eficiência na gestão das unidades escolares, fica evidente que poderia ter trazidos temáticas mais relevantes e robustas, do ponto de vista jurídico-constitucional para a discussão no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Com efeito, como visto no tópico 3.3.4, esse tipo de contratação provoca uma série de questionamentos e inquietações de índole administrativo-constitucional, que merecem ser devidamente aclaradas, tanto pela Governo do Estado do Paraná, como pelo Supremo Tribunal Federal, no exercício do controle legítimo de constitucionalidade.

3.3.6 Concessão de Medida Cautelar no Processo TCE/PR n.º 742333/24 em 14 de novembro de 2024

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio do processo TCE/PE n.º 742333/24, o Deputado Estadual José Rodrigues Lemos formulou pedido

de medida cautelar em face do Programa Parceiro da Escola, desenvolvido pela Secretaria de Estado da Educação (SEED).

Na sua representação, o Deputado alegou que o Programa Parceiro da Escola tem uma série de irregularidades. Em especial, asseverou: que o programa interfere na gestão pedagógica, pois as empresas contratadas precisam cumprir metas educacionais, o que acarreta impacto no trabalho dos diretores escolares; que o edital do Credenciamento n.º 3/2022 tem irregularidades, como a ausência de condições padronizadas e a impossibilidade de inscrições contínuas; que não foi indicada dotação orçamentária específica, o que viola a Lei Orçamentária Anual e os princípios de transparência e controle financeiro; que o programa não contou com Estudo Técnico Preliminar (ETP) adequado que comprovasse viabilidade econômica e técnica; e que foram exigidas, no edital, requisitos desproporcionais, como atender a um número mínimo de 5.000 (cinco mil) alunos e uma nota mínima no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Ao se defender, a SEED afirmou que representação é inepta, tendo em vista que confunde o “Projeto Piloto Parceiro da Escola” com o “Programa Parceiro da Escola”, sendo certo que o projeto piloto foi uma fase experimental, ao passo que o programa é uma política pública consolidada, tendo sido positivada pela Lei Estadual n.º 22.006/2024. Em especial, destacou que os dados de monitoramento e avaliação do projeto piloto demonstram aumento na frequência dos alunos e altos índices de aprovação entre a comunidade escolar. Além disso, consignou que os pareceres técnicos que recomendam a continuidade do programa, tendo em vista os resultados positivos verificados, como melhorias na gestão administrativa e no ambiente escolar.

Em sua decisão, de 14 de novembro de 2024, o Conselheiro Fabio de Souza Camargo entendeu que o programa não demonstra a garantia de alimentação adequada aos alunos, uma política voltada aos mais carentes e que há uma invasão ao aspecto pedagógico das escolas, o que não deve ser transferido para a iniciativa privada.

Além disso, o Conselheiro anotou que “a iniciativa privada visa o lucro, sendo incompatível esta política para o setor público, o qual possui a finalidade de atender todos de forma indistinta.”

Também ressaltou que o programa poderá “utilizar profissionais da educação contratados diretamente pelo gestor privado, a fim de coexistir com o professor

concurado”, o que representaria uma burla ao texto constitucional, no que se refere à regra do concurso público.

Em resumo, o Conselheiro entendeu que:

(...) temos a afronta a igualdade de condições; burla ao ingresso do serviço público por meio de concurso público, sendo incompatível a utilização de sistema híbrido para o exercício da mesma função, sob pena de dano ao erário público; vedação a terceirização do sistema pedagógico, ato inerente ao Poder Público; ausência de garantia ao fornecimento de alimentação adequada aos alunos; incompatibilidade do lucro, fator inerente a atividade privada, ao sistema de Ensino da Rede Pública.

Entendendo pelo atendimento dos requisitos para concessão de medida cautelar, o Conselheiro realçou a ausência de um ETP e de demonstração de viabilidade econômica e técnica, situação que contraria as disposições da Lei Federal n.º 14.133/2021, comprometendo a transparência do processo administrativo. Nesse contexto, sublinhou que manutenção da execução do programa pode resultar em prejuízos significativos ao Erário Estadual, prejudicando a qualidade da gestão educacional no Estado do Paraná.

Em arremate, o Conselheiro decidiu o seguinte:

Sendo assim, com o fito único e exclusivo de proteger o interesse público, assegurar a legalidade das futuras contratações e garantir que elas sejam feitas nas condições mais vantajosas para a Administração Pública e para a sociedade, CONCEDO o pedido cautelar formulado e determino:

1. A suspensão de novas contratações no âmbito do Programa Parceiro da Escola que estejam fundamentadas no certame questionado, até que sejam apresentados estudos e documentos que demonstrem a viabilidade técnica e econômica do programa; e
2. A expedição de ofício à Assembleia Legislativa do Paraná, solicitando que, no exercício de sua função fiscalizadora, proceda à verificação das contratações anteriores realizadas no âmbito do 'Programa Parceiro da Escola', averiguando a regularidade à luz das exigências legais e constitucionais, nos termos do § 1º do art. 71 da Constituição Federal.

3.3.7 Resolução n.º 5.784/2024 – GS/SEED e edital de chamamento público n.º 17/2024

Em 2024, o Programa Parceiro da Escola buscou corrigir erros verificados e superar críticas jurídicas e técnicas por meio da divulgação da Resolução n.º 5.784/2024 – GS/SEED e do edital de chamamento público n.º 17/2024.

A resolução n.º 5.784/2024 – GS/SEED estabeleceu a metodologia de definição do custo referencial para fixar os parâmetros para a remuneração das

empresas contratadas no âmbito do Programa Parceiro da Escola. Nesse contexto, trouxe a seguinte disposição normativa:

Art. 3.º O custo referencial corresponde às médias de custos das instituições de ensino, considerando:

I - O número de matrículas e as características das instituições de ensino, tendo em vista as seguintes variáveis:

- a) porte da instituição de ensino;
- b) número de etapas/modalidades ofertadas;
- c) etapas ofertadas;
- d) número de turnos de funcionamento;
- e) dimensionamento físico.

II - A carga horária assumida pela empresa contratada para atendimento das demandas previstas em contrato, nas instituições de ensino participantes do Programa Parceiro da Escola.

§ 1.º Para cálculo do valor de repasse às empresas contratadas no âmbito do Programa, o custo referencial obtido a partir das variáveis descritas no inciso I será multiplicado pelo número de matrículas e o custo referencial obtido a partir da variável especificada no inciso II será multiplicado pela carga horária estabelecida pela Secretaria de Estado da Educação, para cada instituição participante.

§ 2.º O valor de remuneração contratual corresponderá à somatória dos custos referenciais obtidos a partir das variáveis mencionadas neste artigo.

Por sua vez, no edital n.º 17/2024 (Protocolo 22.737.990-1) de 6 de novembro de 2024, o Estado do Paraná, por meio do Setor de Licitações – NAS da Secretaria de Estado da Educação – CNPJ n.º 76.416.965/0001-21, tornou público a abertura de credenciamento para contratação de pessoas jurídicas de direito privado especializadas na prestação de serviços de gestão educacional e implementação de ações e estratégias que contribuam para melhorar o processo de ensino e aprendizagem dos alunos das instituições de ensino estaduais, autorizados pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná - SEED.

Esse edital procurou aprimorar o Programa Parceiro da Escola, passando de um projeto experimental gerido pelo Paranaeducação para uma política pública efetivamente adotada pela Secretaria de Estado da Educação. Diante disso, serão tecidas algumas considerações sobre alterações identificadas nesse edital de 2024 em relação ao instrumento de 2023.

Inicialmente, nota-se que o edital trouxe uma quantidade de escolas bem maior como objeto do certame (cerca de duzentas escolas), dividida em lotes. A vigência do contrato é de quatro anos, ao passo em que o regime de execução é o da empreitada por lote global.²⁴⁴

²⁴⁴ 1.1.3 A presente contratação adotará como regime de execução a empreitada por lote global.

Quanto à questão do princípio democrático, foi previsto, no edital, que as instituições de ensino constantes do edital em análise passarão por consulta pública quanto à implementação do Programa Parceiro da Escola.

Em relação à composição do preço da contratação, o edital informou que os valores foram definidos a partir da metodologia instituída pela Resolução n.º 5.784/2024 – GS/SEED, aprovada nos termos § 1.º do artigo 11 do Decreto n.º 7.235/2024, que estabeleceu o custo referencial correspondente às médias de custos das instituições de ensino.²⁴⁵

No que concerne ao assunto do parcelamento do objeto da contratação, o programa manteve a estratégia de fazer um parcelamento por escolas e não por itens relativos aos objetos que compõem o feixe de atividades que devem ser realizadas em cada escola. Essa modelagem teve como objetivo reduzir despesas, a fim de se formatar uma gestão mais eficiente, como foco na realidade local de cada escola.

Nesse particular, no edital, justifica-se que o parcelamento visou a ampliar a “competitividade do certame, bem como promover uma melhor execução e gestão dos contratos a serem firmados, com maior eficiência na prestação dos serviços e fiscalização dos contratos” e que a pluralidade promove “a vantajosidade econômica, a manutenção da economia de escala e a competitividade as eventuais interessadas” (v. item “5” do termo de referência).

Por outro lado, no que se refere à contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, o edital explicou que não é vantajoso para a Administração a divisão do objeto em cotas reservadas para a participação exclusiva de Microempresas – ME e Empresas de Pequeno Pote – EPP, pois o objeto da contratação já havia sido dimensionado em tantos lotes necessários, sem esses possam ser divididos, “para

1.1.4 O prazo de vigência do contrato é de 4 (quatro) anos, podendo ser prorrogado por interesse das partes com base nos artigos 106 e 107 da Lei n.º 14.133, de 2021, artigo 23 do Decreto nº 7.235/2024.

²⁴⁵ 4. PESQUISA DE PREÇOS

A composição do preço foi realizada conforme o previsto no Art. 10 da Lei nº 22.006/2024, o qual dispõe expressamente que a remuneração do parceiro contratado será estabelecida de acordo com a média de custo de referência da rede, tomadas as instituições de mesmo porte, ou similares, bem como levará em consideração o dimensionamento físico da instituição de ensino em implantação, o tipo de oferta e metas de resultado. Ou seja, o valor da contratação não será superior ao montante gasto atualmente para manutenção das estruturas e recursos humanos das instituições de ensino, considerando custos diretos e indiretos.

Dessa forma, os valores foram definidos a partir da metodologia instituída pela Resolução n.º 5.784/2024 – GS/SEED, aprovada nos termos § 1.º do artigo 11 do Decreto n.º 7.235/2024, que estabelece o custo referencial correspondente às médias de custos das instituições de ensino. O detalhamento da composição dos lotes, quantidades, grupos e categorias a que pertencem as instituições de ensino e os respectivos custos referenciais constam no ANEXO I.X – Lista de Instituições de Ensino Elegíveis Participantes.

efeitos de avaliação e segurança da Administração na gestão deste contrato, não sendo possível que mais de uma contratada promova o mesmo serviço por lote” (item “7” do termo de referência).

O termo de referência, anexo do edital, manteve, na fase de habilitação, uma etapa em que são atribuídos pontos para atestados de capacidade técnica, destacando no subitem “14.1.6” que “a Secretaria de Estado da Educação emitirá a lista de habilitadas e não habilitadas na fase inicial, com a pontuação final apurada conforme a análise documental” e “a respectiva classificação em cada lote para o qual houver manifestado interesse, em ordem decrescente”.²⁴⁶

Além disso, o edital estabeleceu que a remuneração mensal da contratada deve ser dividida em remuneração fixa, que corresponde a 90% por cento da remuneração mensal, e remuneração variável, que corresponde a 10% (dez) por cento da remuneração mensal. Essa remuneração variável estará vinculada à aferição do desempenho da contratada, conforme os indicadores previstos ²⁴⁷.

Os indicadores que serão usados para aferir o desempenho são os seguintes:

²⁴⁶ 14.1.5. As interessadas que atenderem aos critérios estabelecidos nos itens 14.1.3 e 14.1.4 após análise documental serão consideradas aptas na habilitação inicial.

14.1.6 A Secretaria de Estado da Educação emitirá a lista de habilitadas e não habilitadas na fase inicial, com a pontuação final apurada conforme a análise documental descrita nos itens 14.1.3, 14.1.4 e 14.1.5 e a respectiva classificação em cada lote para o qual houver manifestado interesse, em ordem decrescente.

14.1.7. Após a publicação da lista de que trata o item 14.1.5, o processo de credenciamento será suspenso até o resultado das consultas públicas a comunidade escolar quanto a adesão das instituições de ensino ao Programa, conforme art. 25 e seguintes do Decreto nº 7.235/2024.

14.1.8 A habilitação final compreende a confirmação da capacidade técnica exigida para cada lote ao qual a interessada tenha manifestado interesse e corresponderá à, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do volume de matrículas existentes nos lotes, considerando as instituições de ensino que optarem por aderir ao programa, após a realização da consulta pública.

²⁴⁷ 2.3. A remuneração mensal da CONTRATADA será dividida em:

2.3.1. remuneração fixa, que corresponde a 90% (noventa) por cento da remuneração mensal, e

2.3.2. remuneração variável, que corresponde a 10% (dez) por cento da remuneração mensal;

2.4. A remuneração variável estará vinculada a aferição do desempenho da CONTRATADA em 6 (seis) indicadores elencados na Tabela 01 deste anexo, sendo devida a remuneração mediante o atingimento das metas estipuladas nas Tabelas 04, 05, 06 e 07.

2.4.1. A remuneração variável corresponderá ao peso e equivalência dos indicadores em que a avaliação foi satisfatória, conforme Tabela 02, e dará ensejo à retribuição pecuniária.

Categoria	Indicador	Periodicidade de Apuração	Fonte do dado
Evolução da Frequência	I.Frequência Escolar	Mensal	DGDE/DPGE/SEED
Evolução da Aprendizagem	II.IDEB – Anos finais do Ensino Fundamental	Bienal (a cada 2 anos)	INEP/MEC
	III.IDEB – Ensino Médio	Bienal (a cada 2 anos)	INEP/MEC
Evolução da Aprendizagem	IV.Nota da Instituição na Prova Paraná Mais 9º ano	Bienal (a cada 2 anos)	DAP/DEDUC/SEED
	V. Nota da Instituição na Prova Paraná Mais 3ª Série	Anual	DAP/DEDUC/SEED
Satisfação da Comunidade	VI.Nota da Instituição na Pesquisa de Satisfação da Comunidade	Anual	UTCP/DG/SEED

CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como objeto central o direito fundamental à educação no contexto das novas formas de administração pública e analisou pormenorizadamente o modelo de gestão pública educacional do Estado do Paraná relativo à contratação de empresas para prestação de serviços de assistência gerencial, gestão educacional e implementação de ações e estratégias para contribuir na gestão administrativa de escolas públicas estaduais do Estado do Paraná.

Essa sistemática é parte do projeto “Parceiro da Escola”, que tem como objetivo contratar empresas especializadas em gerenciamento de instituições de ensino, para que realizem a gestão administrativa, incluindo os recursos materiais, como a infraestrutura da escola.

Diante disso, esta pesquisa procurou avaliar criticamente esse novo modelo de gestão pública educacional do Estado do Paraná, tecendo considerações importantes sobre a viabilidade constitucional e legal para sua implementação. Para isso, foram propostas providências que podem ser adotadas para uma melhor conformação do projeto “Parceiro da Escola” às normas constitucionais.

A pesquisa, além da análise de documentos públicos, envolveu ampla revisão bibliográfica, investigando-se obras jurídicas doutrinárias, brasileiras e estrangeiras, e vários artigos científicos.

Após investigação relativa ao “Edital de credenciamento n.º 01/2023 - PREDUC”, cujo objeto é a contratação de empresa do ramo de atividade educacional especializada na assistência gerencial para a prestação de serviços de gestão educacional e implementação de ações e estratégias relativas à gestão administrativa, foram identificados pontos positivos e negativos, para a gestão do direito fundamental à educação, procurando-se responder se o modelo proposto é viável e recomendável.

Entre vários aspectos, destaca-se a preocupação de que os procedimentos licitatórios simplificados, previstos na Lei Estadual n.º 11.970, de 19 de dezembro de 1997, realizados pelo Paranaeducação representem, no mundo dos fatos, um “drible” às normas sobre licitações e que seja desconsiderado o princípio constitucional da impessoalidade, previsto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal e no *caput* do art. 5º da Lei Federal n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, lei que sucedeu a antiga Lei Federal n.º 8.666/1993. Nesse contexto, é recomendável que os órgãos de controle

procedam a rigoroso exame do edital, a fim de se identificarem eventuais disposições que minem a efetividade do princípio da impessoalidade.

Ademais, é necessária reflexão sobre a questão do princípio da competitividade, no contexto em que o edital traz um enorme feixe de contratos, em que se evidencia que apenas uma grande empresa tem condições de atender aos requisitos estabelecidos, o que restringe o universo de empresas que podem disputar o objeto da contratação. Certamente micro e pequenas empresas não terão vez nessa modelagem de disputa, de maneira que o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras, previsto no art. 170, IX, da Constituição, c/c o art. 48 Lei Complementar n.º 123/2006 pode ficar prejudicado.

Outrossim, considerando que o edital estabeleceu apenas dois lotes, é importante refletir sobre o princípio do parcelamento, postulado previsto expressamente pela Nova Lei de Licitações e Contratos (art. 10, V, b, c/c §§ 2º e 3º), indagando se essa formatação do edital restringe a competitividade.

Outro ponto criticável é que o edital não prevê qualquer etapa competitiva de lances. Bens e serviços e comuns normalmente são licitados por meio do pregão, porém o credenciamento em análise apenas fixou um preço de referência sem possibilitar uma fase competitiva de lances e tampouco estabelecendo a possibilidade de negociação dos preços, a fim de se obter o melhor preço durante o certame, o que, no entender da pesquisa, pode prejudicar a obtenção dos melhores preços.

Em relação à questão da “gestão democrática do ensino”, não foram identificadas previsões concretas que atendam essa diretriz constitucional, sendo, portando, recomendável que as contratadas apresentem propostas práticas de como cumprir essa imposição constitucional e contratual.

Por outra banda, quanto à garantia do “padrão de qualidade”, também ditame constitucional, a pesquisa chegou à recomendação de que o modelo de gestão educacional do Estado do Paraná deve ser fiscalizado, por meio de controle interno e externo do ente estadual, a fim de se obter, de fato, um ensino adequado e que atinja aos resultados pretendidos.

Ademais, o Edital de Credenciamento n.º 1/2023 estabeleceu a possibilidade de a empresa gestora contratada colocar, nos postos de trabalho temporários, como professores, quem ela bem entender, o que torna possíveis indesejáveis subjetivismos e favorecimentos pessoais. Essa previsão editalícia deve ser aprimorada, a fim de que se respeite a norma constitucional do concurso público. Além da falta de previsão

constitucional para isso, esse tipo de terceirização parece ir de encontro aos princípios da isonomia e da impessoalidade, tendo em vista que abre espaço para favorecimentos pessoais indesejados, nepotismo, clientelismo e empreguismo, vícios que a Constituição Federal de 1988 tentou combater, em que o governante mal-intencionado ou despreparado pode incorrer.

Destaque-se que o edital não estabelece proporções mínimas de servidores efetivos que devem trabalhar nas escolas afetadas ao programa Parceiro da Escola, o que pode ocasionar a situação esdrúxula de haver mais empregados da empresa de gestão do que servidores efetivos, o que evidentemente não é o desenho constitucional previsto pela Constituição de 1988.

Some-se a isso que contratações temporárias e precárias parecem não atender ao princípio da valorização dos profissionais da educação escolar, que demanda, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos (CF, art. 206, V). Embora, como visto, possa haver contratações temporárias e precárias em situações pontuais, elas não são desejáveis como regra.

Diante disso, entende-se que, embora o modelo de gestão educacional proposto pelo programa Parceiro da Escola seja viável, devem ser realizados ajustes, a fim de se chegar a uma formatação jurídica constitucional e legalmente possível, conforme demonstrado nesta pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Pedro Filipe Araújo de. As grades de proteção da democracia e a advocacia de estado. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, [S. l.], v. 6, n. 1, 2023. DOI: 10.46818/pge.v6i1.334. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/334>.

BARROSO, Luís Roberto. A Educação Básica no Brasil: Do atraso prolongado à conquista do futuro. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 13, n. 41, p. 117–155, 2020. DOI: 10.30899/dfj.v13i41.812. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/812>.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da constituição brasileira. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BARROSO, Luís Roberto. *Trenta e Cinco Anos da Constituição de 1988: as voltas que o mundo dá*. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Volume 28. Curitiba: Unibrasil, 28(2), 07–49. Disponível em <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2697>. Acesso em 30/10/2023

BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**. a. 1. n. 3. jul-set, 2006. Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais -IDEIAS. Rio de Janeiro: Renovar.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo, Malheiros, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**, 2024. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/base-nacional-comum-curricular-bncc>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo Escolar da Educação Básica 2022: **Resumo Técnico**. Brasília, 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. **Saeb 2023: Resultados finais serão divulgados até 14/8**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/saeb/saeb-2023-resultados-finais-serao-divulgados-ate-14-8>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Política Nacional de Educação Digital**, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/tv/903128-POLITICA-NACIONAL-DE-EDUCACAO-DIGITAL>.

BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. b, p. 180-219, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os trinta e cinco anos da educação na Constituição de 1988. **Revista Pro-Posições**. V. 34. Campinas, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-6248-2023-0070>. Disponível em: <https://www.fe.unicamp.br/lancamentos/pro-posicoes-v-34-2023>.

DIAS, Felipe da Veiga; HERMANY, Ricardo. O Direito Social à Educação para Crianças e Adolescentes no Plano Municipal: desafios constitucionais para concretização dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, n. 57, p. 165-179, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/34561/21422>.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. CONCURSO PÚBLICO NA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI**. São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 2, n. 7, p. 405–410, 2018. DOI: 10.48143/rdai/07.mszip. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/144>.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

DWORKIN, Ronaldo. **O Império do Direito**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

ESTADO DO PARANÁ. Secretaria da Educação. **IQEP - Índice de Qualidade da Educação Paranaense**. Disponível em: <https://www.educacao.pr.gov.br/iqep>

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FLACH, Simone de Fátima. O canto da sereia na política educacional paranaense: o Programa Parceiro da Escola em discussão. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 9, e23620, p. 1-13, 2024. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/retepe>.

FONSECA, Marylia Gabriela Ortis da; RUPPEL, Jussara de Fátima Ivanski.; LIMA, Michelle Fernandes. A privatização da Educação Paranaense: Projeto Parceiro da

Escola. **Jornal de Políticas Educacionais**. v. 17, e93643, 2023. Disponível em: <http://10.5380/jpe.v17i0.93643>.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; SILVA, Renan Francelino da. O Acesso a Vagas em Creches Públicas no Município de Recife/PE: os processos estruturais podem ajudar a proteger o direito à educação na primeira infância? **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 9, n. 1, p. 264–296, 2023. DOI: 10.21783/rei.v9i1.715. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/715>.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Conceito de concurso público no Direito Administrativo Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI**. São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 4, n. 15, p. 89–108, 2020. DOI: 10.48143/rdai/15.vrf. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/11>.

GONÇALVES, Francysco Pablo Feitosa. A estabilidade na administração pública brasileira: sobre suas representações sociais e a (im)possibilidade de demitir servidores públicos. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 281, n. 1, p. 145–184, 2022. DOI: 10.12660/rda.v281.2022.85656. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/85656>.

HÄBERLE, P. Dimensões dos Direitos Fundamentais à Luz de uma Comparação de Níveis Textuais de Constituições. **Direito Público**, [S. l.], v. 11, n. 55, p. 193–119, 2014. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2236>.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R.. **O Custo dos Direitos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

HUPFFER, H. M., & SANTANNA, G. da S. (2022). INFOEXCLUÍDOS E DIREITO À EDUCAÇÃO: A FACE CRUEL DA DESIGUALDADE EXPOSTA DURANTE A COVID-19. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, 27(3), 95–123. <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v27i32073>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2022**. Brasília: Inep, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Públicas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

KYMLICKA, Will. **Filosofia Política Contemporânea**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. Terceirização na Administração Pública: uma prática inconstitucional. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, [S. l.], n. 17, p. 87–117, 2005. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/207>.

MALISKA, Marcos Augusto. **O direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MALISKA, Marcos Augusto. Art. 208. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MALISKA, Marcos Augusto; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Entre o pesado Estado Autárquico e o indiferente Estado Mínimo: reflexões sobre o Estado Constitucional Cooperativo a partir de um caso concreto. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Volume 20. Curitiba: Unibrazil, 2016. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/851>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Marco Aurélio. Direito e Democracia e o Papel do Ensino Jurídico. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 2, p. 479–491, 2021. DOI: 10.21783/rei.v7i2.637. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/637>.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraivajur, 2023.

MORAIS, Carlos Blanco de. De novo a querela da “unidade dogmática” entre direitos de liberdade e direitos sociais em tempos de “exceção financeira”. **E-Pública, Revista Eletrônica de Direito Público**, n. 3, dez. 2014, p. 22. Disponível em: <https://e-publica.pt/article/34556>.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Serviços Sociais Autônomos. **Revista de Direito Administrativo**. v. 207, jan./mar. Rio de Janeiro, 1997.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A advocacia de estado revisitada: essencialidade ao estado democrático de direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

OLIVEIRA, Tiago Rege. Análise da Teoria dos Quatro Status de Georg Jellinek no Âmbito da Doutrina dos Direitos Fundamentais. **Revista Eletrônica Interdisciplinar Barra do Garças**, v. 15 n. 1, 2023. Disponível em: <http://revista.univar.edu.br/rei/article/view/342>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948**. Paris, 1948. Disponível em <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>.

PARANAEDUCAÇÃO. <https://www.paranaeducacao.pr.gov.br/>, 2024. Gestão Transformadora. Disponível em: <https://www.paranaeducacao.pr.gov.br/Pagina/Gestao-Transformadora>.

PASCHOAL, Gustavo Henrique. Da Terceirização de Serviços Públicos: limitação à execução Indireta de atividades públicas. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, [S. l.], v. 39, n. 1, 2023. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/456>.

PINTO, Élide Graziane. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

RAWLS, John. **O Liberalismo Político**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. São Paulo, Saraiva, 2002.

SANTOS, Rodrigo Mioto dos; GARCIA, Marcos Leite; BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. A Gestão Democrática na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Após a Lei n.º 14.644, de 2 de Agosto de 2023. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, n. 2 | p. 30 – 47, Jul/Dez, 2023. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/10131>.

SARLET, Ingo Wolfgang. Mark Tushnet e as Assim Chamadas Dimensões ("Gerações") dos Direitos Humanos e Fundamentais: breves notas. **Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 498–516, 2017. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/80>.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

SCAFF, Fernando Facury, Reserva do possível pressupõe escolhas trágicas. São Paulo: **Revista Consultor Jurídico** de 26 de fevereiro de 2013. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2013-fev-26/contas-vista-reserva-possivel-pessupoe-escolhas-tragicas/#_ftn5_3975

SCHIER, Paulo Ricardo. DIREITOS FUNDAMENTAIS, CLÁUSULAS PÉTREAS E DEMOCRACIA: CAMPO DE TENSÃO. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 6, n. 6, 2009. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/234>.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO PARANÁ. <https://appsindicato.org.br/>, 2024. **Fim da escola pública: Ratinho Jr escancara projeto privatista com edital de terceirização**. Disponível em: <https://appsindicato.org.br/fim-da-escola-publica-ratinho-jr-escancara-projeto-privatista-com-edital-de-terceirizacao/>.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira. **Pequeno Manual de Metodologia da Pesquisa Jurídica: ou roteiro de pesquisa para estudantes de direito**. 2. ed. Belo Horizonte: Instituto Pazes, 2021.

SCHWABE, Jürgen (org.). **Cinquenta Anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão**. Montevideu: Fundación Konrad-Adenauer, 2005.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

VIEIRA, Pedro Antonio; OURIQUES, Helton Ricardo; PÁDUA DOS SANTOS, Fábio. Trayectorias divergentes: América Latina y Asia Oriental en la economía-mundo capitalista. **Colombia Internacional**, [S. l.], n. 113, p. 23–59, 2023. DOI: 10.7440/colombiaint113.2023.02. Disponível em: <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/3000>.

WEBER, Silke. O Plano Nacional de Educação e a valorização docente: confluência do debate nacional. **Cadernos Cedes**. V. 35, n. 97, p. 495-515. Campinas: 2015. Disponível em: <https://www.cedes.unicamp.br/periodicos/cadernos-cedes/97-v35-valorizacao-docente-na-perspectiva-do-plano-nacional-de-educacao>.

WERNER, Patricia Ulson Pizarro. Direito à educação na Constituição Federal. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/83/educacao-1/direito-a-educacao-na-constituicao-federal>.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. Terceirização na Administração Pública. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/5/educacao-2/terceirizacao-na-administracao-publica>. Acesso em 9 ago. 2024.

Direito Fundamental à Educação no Contexto das Novas Formas de Administração Pública: análise jurídica do modelo de gestão pública educacional do Estado do Paraná