

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**ANA BEATRIZ DE SANCTIS BRETOS**

**O DEVER CONSTITUCIONAL DO ESTADO FRENTE A EDUCAÇÃO ESCOLAR  
NO BRASIL: LIMITES PARA UMA ATUAÇÃO ESTATAL COMPLEMENTAR**

**SÃO PAULO**

**2023**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO

ANA BEATRIZ DE SANCTIS BRETOS

**O DEVER CONSTITUCIONAL DO ESTADO FRENTE A EDUCAÇÃO ESCOLAR  
NO BRASIL: LIMITES PARA UMA ATUAÇÃO ESTATAL COMPLEMENTAR**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Ricardo Martins Marcondes.

SÃO PAULO

2023

## AGRADECIMENTOS

No limiar deste importante marco acadêmico, reflito sobre a jornada desafiadora que foi tomar a decisão de embarcar em uma segunda graduação. Cinco anos imersa no estudo aprofundado de uma nova área não foi uma trajetória simples – em momentos foi verdadeiramente difícil, testando os limites da minha resistência e dedicação. Entretanto, cada obstáculo superado trouxe consigo uma riqueza inestimável de conhecimento e crescimento. Por esta experiência transformadora, sou imensamente grata.

Aos meus pais, e minha irmã, colunas inabaláveis de apoio e confiança, devo um agradecimento imenso. Mais uma vez, vocês apostaram em mim, na minha jornada profissional e educacional, sustentando-me não apenas com incentivos, mas com a crença incessante no meu potencial. Aos meus colegas, companheiros de tantas descobertas e desafios, minha gratidão é igualmente profunda. Caminhar ao lado de vocês nesta jornada foi um privilégio, e cada contribuição compartilhada enriqueceu ainda mais esta experiência.

Por fim, abordar o tema da educação neste trabalho foi mais do que uma escolha acadêmica; foi um ato de reconhecer e afirmar a importância vital deste pilar em nossa sociedade. A todos que direta ou indiretamente fizeram parte deste processo, especialmente meu orientador Ricardo Marcondes Martins, meu sincero obrigada.

*"Se a educação sozinha não pode transformar a sociedade, tampouco sem ela a sociedade muda."*

Paulo Freire

## RESUMO

Este trabalho investiga a natureza e extensão do dever constitucional do Estado brasileiro em relação à educação, explorando a dualidade entre prestar o serviço educacional diretamente e fomentar a iniciativa privada a fazê-lo. Fundamentado na Constituição Federal de 1988, que consagra a educação como direito fundamental de acesso universal e impõe ao Estado o dever de garantir a educação básica gratuita, o estudo navega pela complexidade jurídica de um serviço que pode ser considerado tanto um serviço público quanto uma atividade econômica. Utilizando o método analítico, o trabalho decompõe os conceitos de serviço público, atividade econômica e serviços sociais, e examina a atuação estatal nos serviços sociais dentro do regime jurídico dos serviços públicos. Adicionalmente, analisa-se o papel do Estado na regulação das atividades privadas sob regime especial, considerando a importância da educação como serviço social e atividade econômica, e a influência do terceiro setor e dos serviços sociais autônomos financiados com recursos públicos. Os achados confirmam a obrigatoriedade constitucional da prestação direta da educação pelo Estado, sublinhando, porém, que as parcerias emergentes com a iniciativa privada, exemplificadas pelo estudo de caso do Paraná educação, trazem à tona a necessidade de uma reflexão doutrinária contínua. Conclui-se que, enquanto surgem novos modelos de colaboração público-privada, é imperativo que tais desenvolvimentos se alinhem com o espírito e a letra da Constituição Federal, garantindo a prioridade do serviço público na educação e a proteção dos interesses dos cidadãos, particularmente dos mais vulneráveis.

**Palavras-chave: Educação; Constituição Federal de 1988; Serviços Públicos; Atividade Econômica; Estado; Iniciativa Privada.**

## ABSTRACT

This study investigates the nature and extent of the Brazilian State's constitutional duty regarding education, exploring the duality between providing educational services directly and fostering private initiative to do so. Grounded in the Federal Constitution of 1988, which enshrines education as a fundamental right with universal access and imposes on the State the duty to ensure free basic education, the study navigates through the legal complexity of a service that can be considered both a public service and an economic activity. Utilizing an analytical method, the paper deconstructs the concepts of public service, economic activity, and social services, and examines the State's performance in social services within the legal framework of public services. Additionally, the State's role in regulating private activities under a special regime is analyzed, taking into account the importance of education as both a social service and an economic activity, and the influence of the third sector and autonomous social services financed with public funds. The findings confirm the constitutional obligation of the State to directly provide education, underscoring, however, that emerging partnerships with the private sector, as exemplified by the case study of *Paraná educação*, bring to light the need for ongoing doctrinal reflection. It is concluded that, as new models of public-private collaboration emerge, it is imperative that such developments align with the spirit and letter of the Federal Constitution, ensuring the priority of public service in education and the protection of citizens' interests, particularly those of the most vulnerable.

**Keywords: Education; Brazilian Federal Constitution of 1988; Public Services; Economic Activity; State; Private Initiative.**

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>2 SERVIÇOS PÚBLICOS, ATIVIDADES ECONÔMICAS E SERVIÇOS SOCIAIS....</b>	<b>8</b>
<b>3 SERVIÇOS SOCIAIS: AS DIFERENTES FORMAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO. 12</b>	
3.1 Atuação direta.....	12
3.2 Divisão constitucional de competências dos diferentes níveis federativos na educação.....	13
3.3 A impossibilidade da atuação indireta do Estado nos serviços sociais.....	14
3.4 Contratação de serviços sociais.....	16
<b>4 ATIVIDADES ECONÔMICAS: AS DIFERENTES FORMAS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO.....</b>	<b>19</b>
4.1 Subsidiariedade da atuação estatal no campo das atividades econômicas.....	19
4.2 As atividades privadas sob regime especial: regulação excepcional.....	21
4.3 "Publicização" dos serviços não-exclusivos do Estado.....	22
4.4 Breve análise do artigo 213 da Constituição.....	26
<b>5 LIMITES DA ATUAÇÃO COMPLEMENTAR DO ESTADO NA EDUCAÇÃO.....</b>	<b>28</b>
5.1 Serviço social autônomo de educação: o caso do PARANÁEDUCAÇÃO.....	28
5.2 O dever do Estado frente à educação e a impossibilidade de uma atuação puramente complementar aos entes privados.....	33
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>37</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>39</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como foco principal a análise do dever constitucional do Estado frente à educação. De forma específica, irá buscar entender se há limites a uma atuação essencialmente complementar por parte do Estado no que tange a esse serviço de forma a tão-somente fomentar a iniciativa privada, ou se é constitucionalmente exigido a ele, também, prestá-lo diretamente.

Nos tempos atuais, muito se discute sobre a importância da educação para a efetivação da cidadania plena de crianças, jovens, e até mesmo adultos, e para a transformação e evolução constante da sociedade. A Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu artigo 6º, elevou a educação ao patamar de direito fundamental de natureza social, e universalizou seu acesso, estipulado no artigo 205 que "a educação é um direito de todos, e dever do Estado e da família".

Ao analisarmos o texto constitucional, é possível perceber que, ao mesmo tempo que este consolida o dever do Estado frente à garantia do acesso à educação básica gratuita<sup>1</sup>, por meio, inclusive, da determinação deste direito enquanto um direito público subjetivo<sup>2-3</sup>, a CF/88 estabelece a liberdade de exploração desde serviço à iniciativa privada (art. 209, CF/88). Isso significa que a educação, da mesma forma que outros serviços, como saúde e previdência, admitem duplo regime jurídico<sup>4</sup>: de serviço público e de atividade econômica.

A problemática do presente estudo surge justamente da análise da atuação do Estado no campo destes serviços, mais especificamente da educação. Como será explorado ao longo do estudo, a CF/88 estabeleceu uma divisão clara de campos de atuação, a de titularidade do Estado, e a de titularidade da iniciativa privada. Contudo, estipulou também uma gama de

---

<sup>1</sup> De acordo com o artigo 208, I, da Constituição Federal "o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...) educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria". (BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.).

<sup>2</sup> Os parágrafos 1º e 2º do artigo 208 da Constituição Federal de 1988 estipulam que "o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo" e que "o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente" (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

<sup>3</sup> Clarice Seixas Duarte define o conceito de direito público subjetivo como "um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve [...] Como pressuposto para a aceitação deste poder conferido ao indivíduo, está a ideia de que entre o Estado e seus membros existe uma relação jurídica e, conseqüentemente, os conflitos dela resultantes podem ser resolvidos judicialmente (Estrada, 1997), ao contrário, por exemplo, do que ocorria no Estado Absolutista, em que os súditos eram vistos apenas como sujeitos de deveres e obrigações." (DUARTE, Clarice Seixas Duarte. *Direito público subjetivo e políticas educacionais*, cit., São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 02, 2004, p. 113).

<sup>4</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*, 1.ed., São Paulo: Malheiros, 2011, p. 232.

serviços que podem ser prestados por ambos os campos. Diante disso, indaga-se: seria possível o Estado parar de prestar diretamente o serviço da educação, e apenas complementar a prestação deste pelos particulares - tendo atuação puramente subsidiária nesse campo?

Essa discussão é relevante pois envolve não apenas questões jurídicas, mas também sociais, políticas e econômicas, e impacta principalmente os grupos mais vulneráveis. Seu desdobramento requer um estudo e entendimento profundo sobre a intenção do constituinte originário ao estipular esse regime misto, que perpassa por entender, também, a ideologia da Constituição Federal de 1988<sup>5</sup>, sob pena da elaboração de leis e entendimentos inconstitucionais.

Dessa forma, o presente estudo visa a resgatar essa intenção e ideologia originárias, além de discutir entendimentos legais, doutrinários e jurisprudenciais, de forma a responder a pergunta em tela. A partir do método analítico de pesquisa, irá tentar delimitar o regime jurídico do serviço social da educação, analisando quais as normas vigentes, o que estabelece a Constituição Federal de 1988, e qual a melhor forma de aplicá-las.

Para isso, o trabalho será dividido em quatro capítulos. O primeiro irá traçar os conceitos de serviço público, atividade econômica e serviços sociais. Já o segundo, irá abordar a atuação do Estado no campo dos serviços sociais quando enquadrados no regime jurídico dos serviços públicos. O terceiro capítulo buscará aprofundar o conceito e regime jurídico das *atividades privadas sob regime especial*, analisando a atuação do Estado quando os serviços sociais são titularizados pela iniciativa privada. O quarto capítulo, por sua vez, irá discutir se há limites a uma atuação puramente complementar do Estado na educação, a partir do estudo de caso, e da análise da ideologia e do texto constitucional vigente.

---

<sup>5</sup> Sobre o tema, Ricardo Martins Marcondes afirma que "há uma ideologia consagrada no texto [de toda Constituição rígida]. A ideologia da Constituição rígida condiciona toda a interpretação, seja da própria Constituição, seja dos textos infraconstitucionais. E mais: condiciona a solução de todos os problemas jurídicos". (MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*, 1.ed., São Paulo: Malheiros, 2011, p. 54, *esclarecimento nosso*).

## 2 SERVIÇOS PÚBLICOS, ATIVIDADES ECONÔMICAS E SERVIÇOS SOCIAIS

Antes de iniciar o estudo das definições de serviço público, atividade econômica e serviços sociais, faz-se importante uma primeira observação acerca dos primeiros dois conceitos. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, há uma *dicotomia fundamental*<sup>6</sup> estabelecida pelo constituinte brasileiro no que tange os campos de atuação possíveis: um que diz respeito aos particulares, no qual está inserida o que a Constituição chamou de atividade econômica, e outro próprio do Estado, no qual estão inseridos os serviços públicos.

Enquanto, no segundo, a exclusividade da prestação é do Estado, e há concessão ou permissão a particulares para a prestação de forma indireta, na primeira, a titularidade é privada, devendo o Estado atuar enquanto regulador<sup>7</sup> - os diferentes tipos de regulação serão explorados mais adiante. Nesse sentido, no campo da atividade econômica, o Estado apenas poderá atuar de forma suplementar à iniciativa privada<sup>8</sup>, salvo em casos de resguardo da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo<sup>9</sup>.

Do ponto de vista conceitual, serviços públicos são, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>10</sup>, "toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público". Segundo Ricardo Marcondes Martins<sup>11</sup>, é por meio dessas atividades que o Estado fornece *utilidades* ou *comodidades materiais* para seus administrados, e sua prestação é "imprescindível, necessária ou, ao menos, de extraordinária conveniência para a sociedade"<sup>12</sup>.

Ditas atividades, portanto, salvo algumas exceções ao diante referidas (educação, saúde, previdência social e assistência social), estão excluídas da esfera do comércio privado. De conseguinte, as atividades em questão não pertencem à esfera da livre iniciativa, sendo estranhas, então, ao campo da "exploração da atividade econômica."<sup>13</sup>

---

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 34. ed., 2019.

<sup>7</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. Regulação administrativa à luz da Constituição Federal, 1.ed., São Paulo: Malheiros, 2011., p. 193.

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35ª edição, Grupo GEN, 2022, p. 156.

<sup>9</sup> O artigo 173 da Constituição Federal Federal de 1988, afirma que, ressalvados os casos previstos no próprio texto constitucional, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

<sup>10</sup> DI PIETRO, op.cit., p. 148.

<sup>11</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*, 1.ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

<sup>12</sup> *Ibid*, p. 2011.

<sup>13</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 34. ed., 2019, p. 700.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, essa definição consiste no aspecto material da noção de serviço público<sup>14</sup>. De acordo com o autor, seu aspecto formal, por sua vez, relaciona-se à seu regime jurídico, ou seja, sua submissão ao regime de Direito Público<sup>15</sup>.

De forma a explorar ainda melhor o conceito de serviço público, cabe destacar aqui os 4 aspectos, retirados do texto constitucional, que os identificam<sup>16</sup>. O primeiro deles é simples, e já foi explorado anteriormente: os serviços públicos são atividades de titularidade do Estado<sup>17</sup>. O segundo consiste em sua distinção com relação à função pública: assim, enquanto a função pública é associada à uma atuação jurídica, envolvendo edição e aplicação de normas, o serviço público é uma atividade material destinada a fornecer utilidades e/ou comodidades aos cidadãos.

Dessa forma, enquanto os serviços públicos podem ser transferidos para a iniciativa privada, as funções públicas são, por padrão, responsabilidade do Estado e não podem ser delegadas, a menos que haja previsão explícita no texto constitucional. Esta diferenciação se baseia em interpretações específicas do artigo 175, destacando que os serviços públicos estão, em geral, abertos à concessão ou permissão para particulares, enquanto as funções públicas são protegidas contra essa transferência.

O terceiro aspecto, por sua vez, relaciona-se ao entendimento de que os serviços públicos no Brasil são, por definição, *uti singuli* - ou seja, de fruição singular dos administrados. Essa característica é fundamental para o estabelecimento dos modelos de concessão e permissão destes à entes da esfera privada, uma vez que a lógica de remuneração desses serviços repousa sobre a possibilidade de sua utilização e cobrança de forma individualizada.

Por outro lado, os serviços públicos de uso comum e indiferenciado, classificados como *uti universi*, são inaptos para concessão ou permissão, já que seu consumo não é passível de individualização. A partir disso, entende-se que, no ordenamento jurídico brasileiro, tais atividades não se enquadram na categoria dos serviços públicos que podem ser

---

<sup>14</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 34. ed., 2019, p. 699.

<sup>15</sup> *Ibid*, p. 700.

<sup>16</sup> *Ibid*, p. 2011

<sup>17</sup> Faz-se relevante aqui uma breve distinção entre titularidade do serviço público e titularidade da prestação. Dessa forma, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, ainda que o Estado detenha a titularidade do serviço, isso não significa que deverá, obrigatoriamente, prestá-lo por si próprio. Assim, o Estado poderá prestá-los, figurando tanto como titular do serviço, quanto da prestação, ou figurar apenas no primeiro polo e promover a prestação por meio de entidades alheias à seu aparelho, que, por sua vez, deverão respeitar os termos e condições fixadas pelo titular e observar o interesse público. Para tal, o Estado poderá conferir "autorização", "permissão" ou "concessão" (*Ibid*, p.705).

outorgados à iniciativa privada<sup>18</sup>. Este entendimento restringe a aplicação dos mecanismos de concessão ou permissão apenas aos serviços passíveis de fruição singular - *uti singuli*.

O quarto e último aspecto, por sua vez, relaciona-se à necessidade da sociedade quanto à prestação do serviço. Em outras palavras, para que seja considerado um serviço público, sua prestação deve conter um *elemento substancial*: a necessidade social da prestação, ou seja, sua extraordinária utilidade para os administrados<sup>19</sup>.

Superada a conceituação de serviços públicos, podemos avançar no estudo das atividades econômicas. Segundo Mazza, a definição das atividades econômicas deve ser realizadas por um processo de exclusão<sup>20</sup>. Com isso, temos que são todas aquelas atividades não atribuídas, pelo ordenamento jurídico, ao Estado. Dessa forma, a gama de atividades do âmbito privado é extensivamente maior do que aquelas do âmbito público.

Como dito anteriormente, existe, ainda, um terceiro grupo de atividades, que podem configurar tanto como um serviço público, quanto como uma atividade econômica. Isso significa que podem tanto ser explorados diretamente pelo Estado, quanto pela iniciativa privada. A educação é uma delas, assim como a saúde, assistência social e previdência social. Quando dentro do âmbito dos serviços públicos, são nomeados por Carlos Ari Sunfeld de "serviços sociais"<sup>21</sup>.

O conceito de serviço social foi explorado amplamente pela doutrina. Para fins deste trabalho, seguiremos o conceito atribuído por Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>22</sup>, segundo o qual os serviços sociais são todos aqueles que “atendem a necessidades coletivas em áreas em que a atuação do Estado é essencial, mas que convivem com a iniciativa privada”.

Nesse sentido, reforça-se que podem, esses serviços, responder a ambos os regimes jurídicos: o dos serviços públicos, e os das atividades econômicas. Se explorados diretamente pelo Estado, respondem às regras e princípios do Direito Administrativo, como supremacia<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup> Desse entendimento, decorre a impossibilidade de classificar os serviços públicos *uti universi* como serviços públicos, uma vez que não são passíveis de outorga por concessão ou permissão. Não há, no entanto, "rótulo doutrinário" para estes serviços, sendo, muitas vezes, classificados também enquanto "serviços públicos". (MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*, 1.ed., São Paulo: Malheiros, 2011). Importante ressaltar que, em 2020, o jurista Augusto Neves Dal Pozzo propôs, em seu livro *O Direito Administrativo da Infraestrutura*, uma classificação destes serviços públicos enquanto *serviços de infraestrutura*. (DAL POZZO, Augusto Neves. *O Direito Administrativo da Infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2020)

<sup>19</sup> *Ibid*, p. 2010.

<sup>20</sup> MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*, 11. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2022, p. 1595

<sup>21</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*, 5a ed., 2a tir., São Paulo: Malheiros, 2011, pp. 83-84.

<sup>22</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 4a ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2002, pp. 43-44.

<sup>23</sup> A supremacia do interesse público consiste na ideia de que os interesses públicos devem prevalecer aos individuais, quando atua o Estado - tanto em sua função legislativa, quanto executiva. Maria Sylvia Zanella Di

e indisponibilidade<sup>24</sup> do interesse público - já que, segundo Alexandre Mazza<sup>25</sup>, "esse é o regime jurídico mais apropriado para proteção dos usuários". Se explorados diretamente pela iniciativa privada, responde, *em princípio*, aos princípios do Direito Privado, como a autonomia da vontade, busca o interesse individual e a maximização dos lucros.

Importante ressaltar aqui que, quando explorados como atividade econômica, esses serviços estão sujeitos a uma regulação estatal mais incisiva. Por isso, são englobados no rol de atividades que Celso Antônio Bandeira de Mello nomeou como *atividades privadas sob regime especial*<sup>26</sup>. Por se tratarem de serviços e bens jurídicos que merecem maior proteção do que outras atividades econômicas comuns, o Estado deve atuar para tutelá-los.

Ultrapassadas essas definições, faz-se importante, também, um entendimento mais aprofundado sobre as diferentes formas de atuação do Estado. Quando diante dos serviços públicos, o Estado atua de forma direta, ou seja, é responsável por sua prestação diretamente aos seus administrados; ou, ainda, de forma indireta, nas figuras da concessão, permissão e autorização. Quando diante das atividades econômicas, o Estado atua de forma subsidiária<sup>27</sup>: seu papel é de regulá-las, de forma a garantir a "equidade e eficiência econômica"<sup>28</sup>. Tais conceitos serão abordados nos próximos tópicos do presente trabalho.

---

Pietro aponta que "esse princípio está presente tanto no momento da *elaboração da lei* como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o *legislador* e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35.ed, Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022, p. 113, *grifo do autor*). Sobre o tema, vide importante estudo do jurista Humberto Ávila, *REPENSANDO O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR*, publicado na Revista Eletrônica da Reforma do Estado, vol. 11, Bahia, 2007.

<sup>24</sup> Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, a indisponibilidade do interesse público "significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 34. ed., 2019, p. 76).

<sup>25</sup> MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 1595.

<sup>26</sup> BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio, *Curso de direito administrativo*, op.cit., p. 818.

<sup>27</sup> A subsidiariedade da atuação Estatal não se aplica aos chamados monopólios estatais, atividades econômicas que, segundo o artigo 177 da Constituição Federal de 1988, devem ser exploradas diretamente pelo Estado, sem concorrência com a iniciativa privada.

<sup>28</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Teoria Jurídica da Liberdade*. Editora Contracorrente; 1ª edição, 2015, p. 188.

### 3 SERVIÇOS SOCIAIS: AS DIFERENTES FORMAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO

Os serviços sociais, dentre eles a educação, são aqueles que admitem duplo regime jurídico: o correspondente aos serviços públicos, e o correspondente à atividade econômica. Isso significa que podem ser prestados diretamente pelo Estado ou diretamente pela iniciativa privada. Quando prestados diretamente pela iniciativa privada, para além de estarem sob controle estatal mais firme, podem contar com uma atuação complementar do Estado.

Para entender melhor essas diferentes formas de atuação do Estado, é importante nos debruçarmos sobre cada uma delas. Este capítulo será focado na análise das possibilidades de atuação do Estado no campo dos serviços sociais quando regidos pelo regime jurídico dos serviços públicos.

#### 3.1 Atuação direta

Quando o Estado presta serviços aos seus administrados por meio de seus órgãos e entes, sem atuação privada, estamos diante de sua atuação direta. Quando atuando diretamente nos chamados serviços sociais, estes enquadram-se como serviços públicos. Ao versar sobre o tema, Louis Rolland estabeleceu três conceitos fundamentais que devem permear todo e qualquer serviço público: a) devem ser dirigidos de forma efetiva pelos governantes; b) devem ser prestados à todos, sem distinção; e c) como são essenciais para os administrados, devem ser prestados de forma ininterrupta<sup>29</sup>.

A partir desses conceitos, é possível delimitar os princípios fundamentais dos serviços públicos, que, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, são "inerentes ao regime jurídico destes". São eles: o princípio da mutabilidade do regime jurídico - que se relaciona ao primeiro conceito; o da igualdade dos usuários, ou universalidade, - que se relaciona com o segundo; e o da continuidade do serviço público, que se relaciona com o terceiro<sup>30</sup>.

O princípio da mutabilidade permite que o regime de execução do serviço seja suscetível a mudanças ao longo do tempo, de forma a adaptá-lo ao interesse público. Importante ressaltar que, conforme apontado por Ricardo Marcondes Martins, essa adaptação normalmente encarece a prestação e, por isso, diante da circunstância fática e jurídica, deve-se analisar se esse encarecimento é justificado<sup>31 32</sup>.

<sup>29</sup> ROLLAND, Louis, *Précis de Droit Administratif*, 12a.ed., Paris, Dalloz, 1928, p. 16, apud MARTINS, 2011, p. 285.

<sup>30</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35ª ed., Grupo GEN, 2022.

<sup>31</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes, *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*, 1.ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

<sup>32</sup> Importante ressaltar aqui que a justificação do encarecimento não é entendimento pacífico na doutrina.

O segundo princípio, da universalidade, designa a necessidade do tratamento igualitário entre os diferentes usuários, nos termos do conceito da equidade. Em outras palavras, uma vez que a prestação dos serviços públicos visam a concretização do interesse público, devem ser prestados a todos, de forma universal.

Por fim, o princípio da continuidade dos serviços públicos indica que não é permitido, como regra geral, ao Estado parar de prestar os serviços públicos. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da continuidade do serviço público significa “a impossibilidade de sua interrupção e o pleno direito dos administrados a que não seja suspenso ou interrompido”<sup>33</sup>. Sobre o tema, Ricardo Marcondes Martins (2011) afirma que:

O Estado não exerce suas atividades porque quer, mas porque o Direito o obriga: trata-se de um dever, de uma missão constitucional. O agente econômico é livre para deixar de explorar a atividade econômica: pode fechar sua empresa quando quiser e pelo tempo que quiser. O Estado não pode deixar de prestar os serviços que lhe foram confiados.<sup>34</sup>

Pois bem, quando prestado de forma direta pelo Estado, o serviço da educação responde a esse regime jurídico.

### *3.2 Divisão constitucional de competências dos diferentes níveis federativos na educação*

Feito esse primeiro estudo, passemos a um exame rápido da divisão constitucional de competências dos diferentes níveis federativos (União, Estado e Município) no que tange esse serviço.

A divisão pode ser encontrada de forma clara no artigo 211 da CF/88, que estabelece o regime de colaboração dos sistemas de ensino federais, estaduais e municipais. A União é exposta como a grande coordenadora dos esforços educacionais, do ponto de vista do financiamento dos Estados, Distrito Federal e Municípios, mas, também, do ponto de vista da elaboração de competências e diretrizes de todos os âmbitos educacionais e do monitoramento e avaliação dos demais sistemas.

Assim, sua função é "redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência

---

<sup>33</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 34. ed., 2019, p. 706.

<sup>34</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes, *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*, 1.ed., São Paulo: Malheiros, p. 287.

técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios"<sup>35</sup>. Aos Municípios, por sua vez, cabe, prioritariamente, a atuação no ensino fundamental e na educação infantil, e, aos Estados e Distrito Federal, atuação no ensino fundamental e no ensino médio<sup>36</sup>. Ainda no mesmo artigo, fica estipulado que a colaboração entre os sistemas de ensino da União, Estados, Distrito Federal e Municípios deve buscar a universalização, qualidade e equidade do ensino obrigatório.

Importante ressaltar que esse não é o único artigo da CF/88 que aborda o dever do Estado perante a educação. São mais de vinte previsões ao longo de seu texto, que estipulam diretrizes, limites e princípios a serem seguidos. Como bem disse Nina Ranieri, há um verdadeiro complexo de princípios e regras constitucionais, e uma "verdadeira política pública de curto, médio e longo prazos, que se desdobra em direitos e deveres"<sup>37</sup>.

Analisando essa assertiva, e o texto constitucional, temos um primeiro indicativo sobre a questão que queremos enfrentar neste estudo. Com um detalhamento tão extenso do dever do Estado frente a prestação do serviço da educação, fica difícil imaginar a constitucionalidade de sua ausência direta nesse campo. Ainda assim, faz-se importante um aprofundamento ainda maior no estudo da educação como uma atividade econômica para respondê-la em definitivo.

### *3.3 A impossibilidade da atuação indireta do Estado nos serviços sociais*

No campo dos serviços sociais, não é possível falar em atuação indireta do Estado, por meio da concessão ou da permissão. Para entender essa afirmativa, é necessário, antes, entendermos o que significa a atuação indireta do Estado, e os conceitos de concessão e permissão.

A atuação indireta do Estado consiste na outorga da prestação dos serviços aos particulares. No campo dos serviços públicos, essa outorga é feita por meio da concessão e da permissão, conforme estipula o artigo 175 da CF/88. De forma simplificada, a concessão de

---

<sup>35</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

<sup>36</sup> Há, no texto constitucional, uma sobreposição de competência no que tange o ensino fundamental: essa etapa de ensino é responsabilidade tanto dos Municípios, quanto dos Estados. Segundo Barros (2022), essa sobreposição é resolvida na divisão entre a responsabilidade frente à atuação no ensino fundamental I e II - sendo, a primeira, dos Municípios, e a segunda, dos Estados (BARROS, Rafael. *Educação: a repartição de competências e a oferta de ensino público segundo a Constituição Federal de 1988*. 2022).

<sup>37</sup> RANIERI, Nina. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 261.

serviço público consiste em um ato bilateral<sup>38</sup> entre Estado e particular, por meio do qual o primeiro - concedente - outorga ao segundo - concessionário - a execução de um serviço público. O particular, então, passa a prestar o serviço em nome do Estado, mas por sua própria conta e risco.

Para Ricardo Marcondes Martins, contudo, o motivo por trás da concessão não deve ser trivial. Nesse sentido, a concessão de um serviço público apenas poderá ser realizada em um contexto no qual o Estado não possui recursos públicos suficientes para que execute ele mesmo o serviço em questão<sup>39</sup>. Sobre o tema, explica o autor:

Se o Estado possuir os recursos financeiros a concessão será inválida, por vício de pressuposto objetivo ou, mais especificamente, por falta de motivo, pressuposto de fato que autoriza ou exige a prática do ato. Com efeito: **o Estado tem o dever de prestar o serviço, mas não consegue prestá-lo porque não tem o dinheiro necessário para aquisição e implantação da infraestrutura.** Deve, por isso, outorgar a prestação ao particular.<sup>40</sup>

Com isso, extrai-se um requisito fundamental acerca do conceito e prática de concessão: não será o Estado o responsável por financiar o concessionário, afinal, não possui recursos suficientes para prestar diretamente o serviço. O concessionário, portanto, será remunerado "mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço"<sup>41</sup>.

A principal diferença entre a concessão e a permissão está na forma de constituição de cada uma<sup>42</sup>. Enquanto, na primeira, como foi dito, o ato é bilateral, e decorre de um acordo de vontades, na segunda, o ato é unilateral e discricionário por meio do qual o Estado outorga, também, a prestação de serviço para particular. Outro ponto relevante é com relação à precariedade: na permissão, é permitido ao agente público definir se irá ou não, diante de caso concreto, outorgar a permissão. E também lhe é permitido realizar a manutenção dessa escolha: hoje, decidir que não quer outorgar, e amanhã decidir o contrário.

Importante fazer uma breve ressalva aqui sobre a incompatibilidade entre a permissão e a outorga de execução de serviço público. Sobre isso, explicou Ricardo Marcondes Martins que: para prestação indireta do serviço público, como já foi dito, é essencial que haja a necessidade de investimento e/ou infraestrutura superior à capacidade financeira do Estado -

---

<sup>38</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*, 1.ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

<sup>39</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*, 1.ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

<sup>40</sup> Ibid, p. 35, *grifo nosso*.

<sup>41</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Disponível em: Minha Biblioteca, (35th edição). Grupo GEN, 2022, p. 336.

<sup>42</sup> Ibid, p. 346.

se não há, não se justifica a prestação indireta<sup>43</sup>. Ao mesmo tempo, se há essa necessidade, não é justo ficar o particular completamente à mercê da discricionariedade do Estado, devendo, a outorga, ser realizada mediante acordo de vontades.

Sobre isso, conclui o autor que:

Permissão de serviço público no Direito Brasileiro vigente é sinônimo de concessão, não tem sentido próprio. O constituinte equiparou os conceitos em resposta à indevida utilização da permissão para outorga de serviços públicos.<sup>44</sup>

Superadas essas conceituações, voltemos ao estudo do nosso caso. Porque, então, não seria possível realizar a concessão e permissão para prestação de serviços sociais, como o da educação? A resposta é bem simples, e foi assertivamente apontada por Ricardo Marcondes Martins: os serviços sociais devem ser prestados de forma gratuita pelo Estado, sem cobrar tarifas dos usuários<sup>45</sup>. Ora, se o concessionário, prestando serviço público, é remunerado pela cobrança de um valor para os usuários do serviço, então não é possível conceber a prestação de serviços sociais através desse formato.

### *3.4 Contratação de serviços sociais*

Cabe aqui, por fim, uma breve análise sobre a contratação de serviços sociais. Esse tema é discutido a partir da análise do artigo 197 da Constituição, que permite que o Estado contrate terceiros para fornecer especificamente serviços de saúde, em seu nome e sob sua responsabilidade, sem transferir a obrigação ou a competência estatal.

Segundo Zockun e Fritoli, é importante ressaltar que, nestes casos, não há "o trespasse desse encargo estatal ao particular; ele permanece imantado na esfera de competência do Poder Público, que opta, no entanto, por contratar uma pessoa para desempenhar, em seu nome, esse mister"<sup>46</sup>. Em outras palavras, o texto constitucional oferece ao Estado duas possibilidades: que preste diretamente os serviços da saúde, ou que contrate particulares para que o prestem em seu nome.

A distinção fundamental entre este mecanismo de contratação, em contraposição aos regimes de permissão e concessão, reside na modalidade de remuneração do prestador de

---

<sup>43</sup> MARTINS, op.cit.

<sup>44</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*, 1.ed., São Paulo: Malheiros, 2011, p. 229.

<sup>45</sup> Ibid, loc.cit.

<sup>46</sup> ZOCKUN, Maurício; FRITOLI, Fernanda Ghiuro Valentini. *A prestação do serviço de saúde pelo Estado*. AASP Editora: Revista do Advogado, nº 146, 2020, pp. 105-110.

serviço: no contexto da contratação, o contratado é compensado economicamente por meio dos termos estipulados no contrato, mantendo-se a gratuidade do serviço para os usuários finais. Isto é, a remuneração dos serviços contratados provém integralmente de recursos públicos, assegurando que o acesso ao serviço não incorra em ônus financeiro para o cidadão que dele se beneficia. Além disso, como dito, na contratação, o contratado presta o serviço social em nome do Estado; enquanto nas demais figuras, não.

Diante disso, e da falta de dispositivo equivalente para o campo da educação no texto constitucional, indaga-se: seria possível empregar a mesma lógica para a área de interesse do presente estudo, a educação?

O artigo 206, IV, da Constituição Federal de 1988 estabelece que é princípio fundamental do ensino a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais. Segundo Zockun e Fritoli, esse dispositivo é suficiente para impossibilitar a contratação, pelo Estado, de particular para que preste em seu nome o serviço da educação, uma vez que, segundo este, "a prestação estatal [deste serviço] se aperfeiçoa em estabelecimentos oficiais"<sup>47</sup>.

Ora, se a contratação do serviço de saúde, como foi explicado, implica na contratação de particulares para que o prestem em seu nome, tem-se que é o Estado prestando o serviço de saúde, por intermédio de um particular. Ao mesmo tempo, se a prestação do serviço da educação, pelo Estado, deve ocorrer em estabelecimentos oficiais, ou seja, em instituições de ensino mantidas pelo poder público, segundo Zockun e Fritoli, fica impossibilitada a contratação, nesses termos, de particulares para que prestem este serviço em nome do Estado<sup>48</sup>.

Esse argumento, contudo, revela-se insuficiente e pouco persuasivo à luz de uma análise mais criteriosa do texto constitucional. Uma perspectiva alternativa, potencialmente mais fundamentada, emerge ao examinar especificamente os artigos 197 e 199 da Constituição. Nestes dispositivos, a contratação no âmbito da saúde é expressamente mencionada, contrastando com a ausência de referência similar para a contratação de serviços educacionais. Tal lacuna na redação constitucional não parece ser uma simples coincidência, mas sim uma decisão deliberada do constituinte.

Esta interpretação sugere que a possibilidade de o Estado contratar entidades privadas para prestarem serviços educacionais não foi contemplada na Constituição, indicando uma diretriz clara sobre essa questão. Este entendimento é crucial para a análise da interação entre

---

<sup>47</sup> ZOCKUN, Maurício; FRITOLI, Fernanda Ghiuro Valentini. *A prestação do serviço de saúde pelo Estado*. AASP Editora: Revista do Advogado, nº 146, 2020, p. 107, *esclarecimento nosso*

<sup>48</sup> *Ibid*, loc.cit.

o Estado e o setor privado na área da educação, ressaltando a intencionalidade e a precisão das escolhas feitas pelo constituinte no estabelecimento do texto constitucional.

Surge, aqui, uma outra questão: o Estado poderia contratar particular para prestar em seu nome o serviço da educação dentro dos estabelecimentos oficiais? Essa possibilidade será abordada no capítulo seguinte, no item "publicização de serviços sociais".

Existe, por fim, uma possibilidade nesse sentido, que estaria relacionada à uma excepcionalidade: no caso de falta de vagas na rede pública, há a possibilidade da concessão de bolsa de estudos para que os alunos frequentem escolas privadas (art. 213, § 1º, da CR/1988).

## 4 ATIVIDADES ECONÔMICAS: AS DIFERENTES FORMAS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO

No capítulo anterior, estabelecemos o seguinte: quando configurada enquanto serviço público, a educação é apenas passível de atuação direta do Estado. Como funciona, então, a atuação do Estado nos casos em que é configurada como atividade econômica? Como já foi dito, esse campo de atuação é aquele de titularidade dos particulares, devendo o Estado atuar de forma subsidiária. Nas próximas seções, iremos entender o papel do Estado enquanto regulador da atividade econômica, e como isso se aplica no campo das atividades correspondentes aos serviços sociais.

### 4.1 Subsidiariedade da atuação estatal no campo das atividades econômicas

O campo das atividades econômicas, como já explorado anteriormente, é aquele no qual os protagonistas são os particulares. Nele, o papel do Estado é subsidiária e restringe-se ao de regular (CF/88, art. 174, *caput*), de forma a viabilizar a *eficiência econômica*, ou seja, a criar condições de concorrência entre os agentes; e de assegurar a justa distribuição dos recursos, isto é, a equidade econômica e a realização da justiça social<sup>49</sup>. Sobre o tema, dispõe Ricardo Marcondes Martins:

Por meio dela [da regulação] o Estado não apenas evita que os particulares interditem o exercício da liberdade econômica uns dos outros (eficiência econômica), mas também realiza a justiça social e, por conseguinte, garante a liberdade social. Vale dizer: a restrição à liberdade econômica dá-se em prol da própria liberdade econômica (correção das falhas do mercado e, pois, garantia da possibilidade de efetivo exercício da liberdade econômica) e em prol da liberdade social (justa distribuição de recursos e garantia do mínimo existencial aos agentes econômico hipossuficientes).<sup>50</sup>

Nesse sentido, as formas pelas quais o Estado intervém na esfera econômica podem ser divididas em três espécies de atividades estatais interventivas<sup>51</sup>: 1) a exploração direta da atividade econômica, em concorrência com os particulares; 2) por meio de seu "poder de polícia"<sup>52</sup>, ou seja, por meio de imposição de restrições à atuação privada<sup>53</sup>; e 3) mediante incentivo à atuação privada (regulação por indução ou por fomento administrativo).

<sup>49</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Teoria Jurídica da Liberdade*. São Paulo: Contracorre, 2015, p. 176.

<sup>50</sup> Ibid, p. 178, *esclarecimento nosso*.

<sup>51</sup> MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

<sup>52</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 34. ed., 2019, p. 818.

<sup>53</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Teoria Jurídica da Liberdade*. São Paulo: Contracorre, 2015, p. 177.

De forma breve, o primeiro caso corresponde ao previsto no art. 173 da CRFB/88, sendo permitido apenas nos casos de imperativo da segurança nacional ou relevante interesse coletivo - ressalvados os casos previstos no texto da Constituição (art. 177 da CRFB/88). Importante ressaltar que, mesmo nestes casos, é indispensável que a exploração direta de tais atividades seja realizada em concorrência com os particulares.

O segundo caso, por sua vez, é aquele, nos termos do art. 174 da CRFB/88, no qual o Estado elabora leis e atos administrativos, de forma a ordenar a atividade econômica, impondo-lhe condicionamentos, e exercendo funções de fiscalização e de planejamento - ainda que, para o âmbito privado, tal planejamento seja meramente indicativo<sup>54</sup>. Denominada de *regulação por direção* ou *por ordenação administrativa* por Ricardo Marcondes Martins, é a forma de regulação que busca primordialmente impedir que os agentes ultrapassem a liberdade dos demais, ou seja, que busca obter a eficiência econômica - ainda que possa ser utilizada, também, ainda que de forma excepcional de forma a ampliar a equidade econômica<sup>55</sup>.

O terceiro e último caso é aquele denominado de regulação por indução, ou fomento. A ação de fomento é uma *via intermediária*<sup>56</sup> entre o poder de polícia do Estado na restrição da esfera das atividades econômicas (regulação por direção), e os serviços públicos. Nas palavras de Jordana de Pozas,

A ação de fomento é um caminho intermediário entre a inibição e o intervencionismo do Estado, que pretende conciliar a liberdade com o bem comum, mediante influência indireta sobre a vontade do indivíduo, para que ele queira o que é conveniente para satisfazer a necessidade pública em questão.<sup>57</sup>

Antes de prosseguirmos, faz-se importante um breve estudo do conceito de fomento. Existem três linhas de entendimento sobre este: o conceito amplo, o restrito e o intermediário. Para o primeiro, o fomento não é direcionado apenas para o setor privado mas também para outros entes estatais, e engloba os chamados meios psicológicos, como as propagandas estatais<sup>58</sup>. Para o segundo, por sua vez, a atividade de fomento exige a transferência, pelo Estado, de bens ou direitos para os particulares, como forma de satisfação direta ou indireta de interesses públicos<sup>59</sup>.

---

<sup>54</sup> MELLO, op.cit., p. 818.

<sup>55</sup> MARTINS, op.cit., p. 177.

<sup>56</sup> POZAS, Luis Jordana de. Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. Revista de Estudios Políticos, Madrid, v. 48, p. 41-54, nov.-dic. 1949.

<sup>57</sup> Ibid, p. 46, tradução nossa.

<sup>58</sup> MELLO, Célia Cunha. *O fomento da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

<sup>59</sup> VALIM, Rafael. *A subvenção no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015.

Segundo o conceito intermediário, defendido por Jordana de Pozas, o fomento é caracterizado por sua dualidade, podendo ser positivo - quando possui o intuito de estimular a realização de determinada atividade - ou negativo, quando possui o objetivo de desincentivar uma ação ou prática. Ademais, o fomento pode se materializar sob modalidades honorífica, econômica ou jurídica, que se traduzem respectivamente no reconhecimento social por meio de distinções, no apoio financeiro direto ou em vantagens fiscais, e na concessão de prerrogativas especiais de natureza legal.

Ricardo Marcondes Martins, por sua vez, conceitua o fomento administrativo como "a forma pela qual o Estado estimula o particular, por meio de um estímulo efetivo, concreto, a realizar ou a não determinada conduta"<sup>60</sup>.

#### *4.2 As atividades privadas sob regime especial: regulação excepcional*

As atividades privadas sob regime especial, como explicado anteriormente, são aqueles serviços correspondentes aos serviços sociais, quanto prestados pela iniciativa privada. Por conta de sua relevância, são atividades sobre as quais o Estado realiza uma regulação excepcional, que extrapola os limites de sua atuação nas demais atividades econômicas.

Sobre o tema, Ricardo Marcondes Martins afirma que:

"Dessarte: o princípio formal da autonomia da vontade (Pfp) possui nas atividades privadas sob regime especial um peso sensivelmente menor do que possui nas atividades econômicas em geral, de modo que o poder soberano pode, em relação a elas, restringir drasticamente a liberdade, mas não pode eliminá-la."<sup>61</sup>

Nesse sentido, a fiscalização e regulação estatal se tornam componentes essenciais, assegurando que os serviços privados estejam alinhados com os padrões e diretrizes nacionais. No caso da educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, reitera o papel do Estado como regulador e avaliador da educação nacional, conferindo à União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a responsabilidade de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos sistemas de ensino. Assim, ao mesmo tempo que abre espaço para a atuação conjunta do setor público e privado em serviços sociais como a educação, a Constituição,

---

<sup>60</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Publicidade e transparência nas parcerias voluntárias*. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, vol. 13/2020, 2020, p. 3.

<sup>61</sup> Id., *Teoria Jurídica da Liberdade*. 2015, São Paulo: Contracorrente, p. 189.

assim como outras normas infraconstitucionais, reforçam o papel do Estado na regulação, fiscalização e controle destas.

#### 4.3 "Publicização" dos serviços não-exclusivos do Estado

Os serviços não-exclusivos do Estado, como foi visto anteriormente, correspondem aos serviços sociais, e às atividades privadas sob regime especial. Nesse âmbito, é essencial lembrar que quando o ente privado atua com temas relacionados aos serviços sociais, ou qualquer outro, ele pode escolher se quer fazer isso de forma lucrativa ou não. Quando o faz de forma lucrativa, o Estado vai regular e fiscalizar de acordo com as diretrizes acima estabelecidas - pode-se citar, a título de exemplo, as escolas particulares, entes de direito privado cuja finalidade, ainda que relacione-se com o interesse público, é a obtenção de lucro, que devem ser inscritas no Ministério da Educação e são regularmente fiscalizadas por ele.

Quando o faz de forma não lucrativa, estamos diante do que a doutrina chama de "Terceiro Setor", definido por Leila Cuéllar como "um espaço privado, destinado ao cumprimento de tarefas com índole e finalidade públicas"<sup>62</sup> <sup>63</sup>. Esse campo ganhou força a partir dos anos 90, durante a Reforma Administrativa<sup>64</sup> do Estado brasileiro, a partir do movimento nomeado, pelo próprio Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (já extinto), de "publicização", por meio do qual "*transfere-se para o setor público não-estatal, o denominado terceiro setor, a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle*"<sup>65</sup>.

O terceiro setor é composto de entidades paraestatais<sup>66</sup> - ou entes de cooperação, de acordo com a denominação de Hely Lopes Meirelles<sup>67</sup> -, que, como explicado anteriormente,

---

<sup>62</sup> CUÉLLAR, Leila. *Os novos serviços sociais autônomos: exame de um caso*. Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado.v.14, 2008, Salvador-Bahia, p. 4.

<sup>63</sup> Segundo Ricardo Marcondes Martins, essa denominação foi criada pelo campo da Economia, no âmbito do neoliberalismo, e erroneamente transposta para o mundo jurídico. Segundo o autor, este campo refere-se, nada mais, nada menos, às atividades econômicas não lucrativas. (MARTINS, Ricardo Marcondes. *Publicidade e transparência nas parcerias voluntárias*. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, vol. 13/2020, 2020)

<sup>64</sup> Sobre o tema, vide: CUÉLLAR, Leila. *Os novos serviços sociais autônomos: exame de um caso*. Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado.v.14, 2008, Salvador-Bahia.

<sup>65</sup> MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. Organizações sociais. In: Cadernos MARE da Reforma do Estado, 4ª ed., março de 1998, nº 2, p. 9.

<sup>66</sup> Importante ressaltar que para alguns autores, como o Celso Antônio Bandeira de Mello, o terceiro setor não esgota as possibilidades de entidades paraestatais. Para o referido autor, as escolas privadas estariam englobadas dentro das entidades paraestatais, já que buscam o interesse público.

<sup>67</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 24ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1999.

são aquelas que, no campo na iniciativa privada, exercem atividades de interesse público, sem fins lucrativos. É inclusive o interesse público que justifica a possibilidade de fomento, por parte do Estado, dessas atividades<sup>68</sup>, em contrapartida do cumprimento de "determinados requisitos impostos por lei e que variam de um caso para outro".<sup>69</sup> Quando isso ocorre, ainda que sejam regidas de acordo com normas de direito privado, devem respeitar, também, certas normas de direito público<sup>70</sup>.

Importante ressaltar que essas entidades, por definição, encontram-se fora dos órgãos da Administração direta ou indireta, já que fazem parte do campo das atividades privadas<sup>71</sup>, atuando paralelamente ao Estado.

Além das características já expostas, outras podem ser assim enunciadas: os entes de cooperação vinculam-se de algum modo a um órgão administrativo, de preferência àquele em cuja área de enquadrar sua principais atividade (Ministério, Secretaria, etc); submetem-se à fiscalização estatal, nos termos da legislação pertinente a cada um deles; em razão do uso de "dinheiros públicos", devem justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes" (art. 93, Dec.-lei nº 200/67).<sup>72</sup>

A partir desse modelo, portanto, o Estado pode fomentar as atividades "sociais", como educação, saúde e assistência social, prestadas por particulares, por meio de "parcerias voluntárias"<sup>73</sup>, ao invés de prestá-los diretamente. Nesse contexto, surgem figuras como os serviços sociais autônomos, ou seja, entidades paraestatais que "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"<sup>74</sup>.

De acordo com Ricardo Marcondes Martins, nesse modelo de parceria entre o setor público e os agentes privados, o "incentivo" é concretizado na figura do fomento em sentido estrito: aquele no qual há a outorga, pelo primeiro, de bens e/ou direitos aos segundos, de forma a incitá-los a praticar determinada conduta<sup>75</sup>. Pois bem, uma vez que recebem recursos públicos, os serviços sociais autônomos estão sujeitos ao controle do Tribunal de Contas.

---

<sup>68</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 4a ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2002, p. 43-44.

<sup>69</sup> Ibid, loc.cit.

<sup>70</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo brasileiro*. 10ªed. atual. São Paulo: Atlas, 1999.

<sup>71</sup> CUÉLLAR, Leila. Os novos serviços sociais autônomos: exame de um caso. Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado.v.14, 2008, Salvador-Bahia, p. 7

<sup>72</sup> Ibid, loc.cit.

<sup>73</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Publicidade e transparência nas parcerias voluntárias*. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, vol. 13/2020, 2020.

<sup>74</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo brasileiro*. 10ªed. atual. São Paulo: Atlas, 1999, p. 309.

<sup>75</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Publicidade e transparência nas parcerias voluntárias*. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, vol. 13/2020, 2020.

É relevante ressaltar nesse momento que existem dois tipos de serviços sociais autônomos: o tradicional, que inclui as instituições denominadas de Sistema "S", e um segundo modelo. O primeiro tipo foi definido por Hely Lopes Meirelles:

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. São exemplos desses entes os diversos serviços sociais da indústria e do comércio (SENAI, SENAC, SESC, SESI), com estrutura e organização especiais, genuinamente brasileiras.<sup>76</sup>

Os principais traços deste primeiro modelo consistem na sua autonomia com relação ao Estado, inclusive financeira, uma vez estão autorizados a arrecadarem e utilizarem contribuições parafiscais<sup>77</sup>; e em sua natureza paraestatal, ou seja, uma atuação que ocorre de forma paralela a atuação do Estado. Ademais, justamente por esse motivo, e por "gozarem de privilégios próprios dos entes públicos", estão sujeitos a algumas regras semelhantes às de direito público, como princípios da licitação, exigência de processo seletivo para seleção de pessoal, e outros<sup>78</sup>.

Os serviços sociais autônomos de segundo tipo, por sua vez, foram definidos por Leila Cuéllar, que afirma:

[...] os serviços sociais autônomos do segundo tipo apresentam traços comuns aos das organizações sociais, pois a mesma lei que determina a instituição de um serviço social autônomo do segundo tipo autoriza a extinção da entidade pública prestadora da atividade de interesse público que passará a ser executada pelo serviço social autônomo recém-criado. Ou seja, há a substituição de uma entidade pública, que vai desaparecer, por outra, privada. (...) O segundo modelo tem como característica fundamental sua subsistência derivada de repasses governamentais (decorrentes de receita própria, seja em razão de fundos públicos ou de transferência de empréstimos obtidos interna ou externamente) [...].<sup>79</sup>

Nesse sentido, os serviços sociais autônomos de segundo tipo possuem autonomia limitada, já que dependem de repasses de verbas públicas para sua manutenção e para o próprio exercício de sua atividade. Com a extinção do ente estatal e a incorporação de suas atividades, "o serviço que era público, passa a ser exercido como atividade privada"<sup>80</sup>.

<sup>76</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 336-337.

<sup>77</sup> Ibid, op.cit.

<sup>78</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo brasileiro*. 10ªed. atual. São Paulo: Atlas, 1999.

<sup>79</sup> CUÉLLAR, Leila. Os novos serviços sociais autônomos: exame de um caso. *Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado*.v.14, 2008, Salvador-Bahia.

<sup>80</sup> Ibid, op.cit.

É por isso que esse modelo, segundo Leila Cuéllar<sup>81</sup>, pode ser utilizado como forma de fugir à aplicação das normas do direito público. Sobre o tema, explica Maria Sylvia Di Pietro:

Em primeiro lugar, fica muito nítida a intenção do legislador de instituir um mecanismo de fugir ao regime jurídico de direito público a que se submete a Administração Pública. O fato de a organização social absorver atividade exercida por ente estatal e utilizar o patrimônio público e os servidores públicos antes a serviço desse mesmo ente, que resulta extinto, não deixa dúvidas de que, sob a roupagem de entidade privada, o real objetivo é o de mascarar uma situação que, sob todos os aspectos, estaria sujeita ao direito público. É a mesma atividade que vai ser exercida pelos mesmos servidores públicos e com utilização do mesmo patrimônio. Por outras palavras, a idéia é que os próprios servidores da entidade a ser extinta constituam uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, e se habilitem como organizações sociais, para exercerem a mesma atividade que antes exerciam e utilizem o mesmo patrimônio, porém sem a submissão àquilo que se costuma chamar de ‘amarras’ da Administração Pública.<sup>82</sup>

Antes de adentrarmos na questão mais pertinente para o presente trabalho, é fundamental lembrar aqui também a divisão, estabelecida por Ricardo Marcondes Martins, com base na classificação de Carla Bertucci Barbieri dos tipos de entidades que fazem parte do terceiro setor, dos tipos de parcerias voluntárias, classificadas de acordo com o tipo de parceria que estabelecem com o poder público no que tange ao fomento<sup>83</sup>.

Para o autor, o primeiro grupo de parcerias é formado por entidades independentes, que se sustentam sem qualquer necessidade de suporte do Estado - tais organizações são autossuficientes e realizam atividades de interesse público com recursos próprios. Assim, não há uma relação de fomento entre Estado e ente privado. O segundo grupo, por sua vez, é composto pelas entidades que necessitam de fomento não-financeiro, ou seja, aquelas que, embora não recebam repasses financeiros diretos, se beneficiam de outras formas de incentivo administrativo - incluindo direitos especiais, como o uso de bens públicos sem custo ou com custos reduzidos, que apoiam suas operações e missão.

No terceiro grupo encontram-se as entidades que necessitam de fomento financeiro, ou seja, aquelas que dependem de transferências financeiras do Estado para realizar suas atividades. Segundo essa classificação, os serviços sociais autônomos do segundo tipo enquadram-se no último grupo; enquanto os de primeiro tipo, no segundo. O quarto e último grupo, por fim, é composto por parcerias que são, na realidade, contratos administrativos ou

---

<sup>81</sup> Ibid, op.cit.

<sup>82</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 4a ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2002, p. 2015.

<sup>83</sup> BARBIERI, Carla Bertucci. *Terceiro setor: desafios e perspectivas constitucionais*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 68-70

concessões disfarçados, nos quais valores repassados excedem os custos da atividade apoiada, ou casos de fomento desproporcional, onde a ajuda pública supera as contrapartidas oferecidas pelo beneficiado.

É importante ressaltar, como nota final acerca dessa classificação, a diferença entre esses modelos de parcerias com o contrato administrativo. Dessa forma, enquanto, no contrato, o valor pago pelo poder público excede os custos da atividade realizada pela entidade, no fomento, o repasse deve ser igual ou inferior aos custos da atividade. Outra diferença consiste nos interesses: assim, o contrato, os interesses do poder público e particular são contrapostos, já que o primeiro visa o interesse público e o segundo, o lucro; no fomento, os interesses são paralelos: ambos visam a satisfação do interesse público.

Sobre o tema, Ricardo Marcondes Martins explica:

No contrato, a contraprestação exigida pelo administrado é equivalente a um valor superior aos custos da atividade a ser por ele desenvolvida. Comumente, o contrato é celebrado por pessoas que têm finalidade lucrativa, de modo que o valor superior aos custos configura o lucro do contratado. Nada impede, porém, que o contrato seja celebrado por entidades sem fins lucrativos, caso em que o valor superior ao lucro configura superávit econômico da entidade. Insiste-se: entidades sem fins lucrativos podem celebrar contratos com a Administração; fazem-no sempre que cobrarem um valor superior aos custos da atividade a ser desempenhada, valor esse não considerado lucro, mas superávit econômico da entidade, que deve ser empregado, necessariamente, em suas finalidades institucionais e não distribuído aos controladores. Pois bem, o que caracteriza o fomento, diferindo-o da contratação, é que nele o Poder Público desembolsa valor igual aos custos da atividade ou valor menor do que os custos. Para que haja fomento, eis o primeiro pressuposto: o Poder Público deve repassar, em termos econômicos, menos do que repassaria com a contratação do particular.<sup>84</sup>

Dessa forma, no fomento, não há geração de lucro ou superávit econômico para a entidade; o valor recebido destina-se apenas a cobrir os custos da atividade promovida, e é uma forma de estímulo ou apoio à realização de atividades de interesse público sem a intenção de gerar um retorno financeiro adicional para a entidade.

#### *4.4 Breve análise do artigo 213 da Constituição*

O artigo 213 da Constituição estipula diretrizes cruciais para a distribuição de recursos públicos na área da educação, refletindo um compromisso equilibrado entre a

---

<sup>84</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Publicidade e transparência nas parcerias voluntárias*. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, vol. 13/2020, 2020, p. 8.

priorização do financiamento das escolas públicas e o apoio a instituições educacionais paraestatais (comunitárias, confessionais ou filantrópicas), sob condições bem definidas.

Primeiramente, o artigo reitera a preferência pelo financiamento das escolas públicas, ressoando com o princípio constitucional de prover educação pública, gratuita e de qualidade a todos os cidadãos. Esta ênfase é vital para assegurar que a educação, como um direito fundamental, seja acessível universalmente.

Paralelamente, o artigo permite que os recursos públicos sejam destinados a escolas não estatais, porém, submete essa possibilidade a condições rigorosas. As instituições beneficiadas devem demonstrar seu caráter não lucrativo e o compromisso de reinvestir eventuais excedentes financeiros em educação. Ademais, é imprescindível que assegurem a destinação adequada do seu patrimônio em caso de encerramento de suas atividades. Estas exigências visam garantir que os recursos públicos destinados à educação sejam empregados de forma a beneficiar coletivamente e não para servir a interesses privados.

Importante ressaltar que o parágrafo primeiro deste artigo amplia a utilização dos recursos públicos, admitindo sua destinação para bolsas de estudo no ensino fundamental e médio. Esta disposição é particularmente relevante em regiões onde a oferta de educação pública é insuficiente. Contudo, a norma enfatiza a responsabilidade do Poder Público de priorizar a expansão da rede de ensino pública na localidade, sublinhando novamente o compromisso constitucional com a educação pública.

Dessa forma, diferente do que acontece com a contratação do serviço da educação, o repasse de recursos públicos para escolas paraestatais - comunitárias, confessionais ou filantrópicas - está expressamente previsto pela Constituição Federal. Ainda assim, observando a intenção do constituinte, fica clara a preferência da destinação de recursos às escolas públicas.

## 5 LIMITES DA ATUAÇÃO COMPLEMENTAR DO ESTADO NA EDUCAÇÃO

Até aqui, estabelecemos as diferentes formas de atuação do Estado no campo dos serviços não-exclusivos, ou seja, aqueles que, quando prestados diretamente pelo Estado, configuram os serviços sociais, e quando prestados pela iniciativa privada, de atividades privadas em regime especial. As últimas, por sua vez, divididas entre aquelas prestadas com fins lucrativos, e aquelas prestadas por entidades paraestatais, sem fins lucrativos.

Pois bem, a partir disso, chegamos ao principal debate do presente estudo: existe limite da atuação subsidiária do Estado no campo da educação? Poderia o Estado deixar de prestá-la diretamente, ou seja, deixar de oferecer à seus administrados o serviço público da educação, e passar, integralmente, a fomentar entes paraestatais para que o façam? Para compreender essa hipótese, passamos a um breve estudo sobre o serviço social autônomo estabelecido no estado do Paraná, denominado de PARANÁEDUCAÇÃO.

### *5.1 Serviço social autônomo de educação: o caso do PARANÁEDUCAÇÃO*

O Estado do Paraná, de forma a ampliar a eficiência de atividades voltadas ao interesse público, criou, nos anos 90, uma série de serviços sociais autônomos, entre eles o PARANÁEDUCACÃO. Instituído por meio da Lei Estadual no 11.970/97, este serviço social autônomo, segundo o artigo 1º da referida lei, consiste em pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos e interesse coletivo. Sua finalidade é o auxílio 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"<sup>85</sup>.

Dentre os fins deste serviço social autônomo, destacam-se "proporcionar à população padrões elevados de ensino e educação", competindo-lhe, segundo art. 3º da lei que a institui:

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;

II - prestar apoio técnico, administrativo-financeiro e pedagógico à Secretaria de Estado da Educação e do Esporte - Seed, visando à melhoria e ao

---

<sup>85</sup> PARANÁ, Lei 11.970 de 1997.

desenvolvimento educacional do Estado do Paraná; (Redação dada pela Lei 19848 de 03/05/2019)

II - prestar apoio técnico, administrativo-financeiro e pedagógico à Secretaria de Estado da Educação - SEED, visando à melhoria e ao desenvolvimento educacional do Estado do Paraná; (Redação dada pela Lei 21388 de 05/04/2023)

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.<sup>86</sup>

Para esses fins, o PARANÁEDUCAÇÃO se vinculará, por cooperação, à Secretaria de Estado da Educação - SEED, que se incumbirá de supervisionar a sua gestão e administração (art. 4º), e além de poder "celebrar contratos, convênios, acordos, ajustes, protocolos, parcerias ou consórcios, com a finalidade de garantir seu Plano de Ação estratégico, Planos, Programas e Projetos Anuais e Plurianuais e correspondentes orçamentos" (art. 3º, II, do seu Estatuto - *DOE* 05/02/1998).

Sua composição é descrita nos artigos 5º, 6º e 7º da Lei 11.970/97.<sup>87</sup> Com relação a isso, é importante notar que: a) os cargos de direção técnica, superintendência, direção administrativa-financeira, procurador jurídico e autor são cargos de "recrutamento amplo" escolhidos e nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, e remunerados nos termos do Plano de Cargos e Salários (art. 10, Lei 11.970/97), fixados em correspondência com os valores de mercado (art. 19, Lei 11.970/97); b) os funcionários públicos estaduais, sob o regime jurídico

<sup>86</sup> PARANÁ, Lei 11.970/1997, art. 3º.

<sup>87</sup> A Direção Superior do ente é constituída (art. 5º, Lei 11.970/97): i) pelo Conselho de Administração, de natureza deliberativa, consultiva, de controle e normativa, composto por cinco membros natos e seis membros efetivos; ii) - pela Diretoria Executiva, composta por 1 (um) Superintendente, 1 (um) Diretor Técnico e 1 (um) Diretor Administrativo-Financeiro (art. 5º).

Os membros natos do Conselho de Administração são (art. 7º, Lei 11.970/97): i) o Secretário de Estado da Educação - SEED; ii) o Secretário de Estado da Fazenda - SEFA; iii) o Secretário de Estado do Planejamento - SEPL; iv) - o Secretário de Estado da Administração e da Previdência - SEAP; v) o Presidente do Conselho Estadual de Educação.

Já os membros efetivos do Conselho de Administração são (art. 8º, Lei 11.970/97): i) um representante indicado pelo Ministério da Educação - MEC; ii) um representante indicado pelo Instituto de Desenvolvimento Educacional do Estado do Paraná - FUNDEPAR; iii) um representante indicado pela APP-Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná; iv) um representante do Setor Produtivo, indicado, de comum acordo, pelas Federações Patronais; v) um representante indicado pela Federação das Associações de Pais, Mestres e Funcionários das Escolas Públicas do Estado do Paraná - Fepamef; vi) um representante da Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público - Apiesp; e vii) um representante indicado pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime - PR.

único, poderão optar pelo novo regime de alterações de trabalho do PARANAEDUCAÇÃO (art. 19, Lei 11.970/97); e c) até o ano de 2015, o Secretário de Estado da Educação, além de desempenhar as funções de Superintendente do PARANAEDUCAÇÃO (art. 4º, parágrafo único, revogado pela Lei 18540 de 01/09/2015), era membro nato do Conselho de Administração, mas cujas reuniões participava sem direito a voto (art. 6., revogado também pela Lei 18540 de 01/09/2015).

São receitas do referido serviço social autônomo (art. 17, Lei 11.970/97): i) dotações orçamentárias que lhe destinar o Poder Público Estadual ou outras modalidades governamentais, na forma do Contrato de Gestão; ii) empréstimos, doações, legados, auxílios, contribuições e outras subvenções de entidades públicas ou particulares e de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais, estrangeiras ou internacionais; iii) recursos provenientes da venda de seus produtos e da prestação de serviços; iv) recursos provenientes de fundos especiais; v) rendimentos de aplicações de seus ativos financeiros e outros pertinentes ao patrimônio sob sua administração; vi) recursos provenientes de acordos, convênios, ajustes ou contratos, celebrados com entidades públicas ou privadas; vii) receitas provenientes de alienação de bens móveis e imóveis; e viii) outros recursos que lhe venham ser destinados.

O Contrato de Gestão<sup>88</sup>, instrumento que oficializa parcerias entre poder público e entes paraestatais, no caso em tela foi firmado entre 3 partes: o Estado do Paraná, o serviço social autônomo PARANÁEDUCAÇÃO e o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional (FUNDEPAR). Segundo esse instrumento, cabe ao PARANÁEDUCAÇÃO:

---

<sup>88</sup> Não há uma conceituação única para os contratos de gestão. Leila Cuéllar explica, por meio do ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, que “nem poderia haver, pois tal rótulo foi normativamente utilizado para referir duas realidades visceralmente distintas, a saber: a) pretensos ‘contratos’ travados com sujeitos (pessoas jurídicas) integrantes do próprio aparelho administrativo do Estado; b) contratos travados com pessoas alheias ao Estado [...], que não guardam relação alguma com os anteriores.” O que existem, contudo, são as definições estabelecidas nos próprios textos legais que estabelecem a celebração dos contratos de gestão. No caso do PARANÁEDUCAÇÃO, o art. 15., § 1º, da Lei que a institui, estabelece que: "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 - SEFA, da Educação - SEED e do Planejamento - SEPL, 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: (Redação dada pela Lei 21388 de 05/04/2023)" (PARANÁ, Lei 11.970/1997, art. 15).

Ainda assim, faz-se relevante ressaltar que o contrato de gestão: "quando celebrado com entidades da Administração indireta, tem por objetivo ampliar a sua autonomia; porém, quando celebrado com entes paraestatais, restringe a sua autonomia, pois, embora entidades privadas, terão que se sujeitar às exigências contidas no contrato de gestão" (CUÉLLAR, Leila. Os novos serviços sociais autônomos: exame de um caso. Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado.v.14, 2008, Salvador-Bahia, p. 16). Nesse sentido, quando celebrados com entidades paraestatais, os contratos de gestão não configuram fontes de direitos; mas, na realidade, um ato jurídico do qual decorre a autorização para gozo de benefícios previstos em lei.

[...] **assumir** a missão, os compromissos, as diretrizes e os objetivos relacionados com a sequência dos planos, programas, projetos, atividades, produtos e serviços relacionados com a educação, bem como prestar assistência institucional, técnico-científica, administrativa e pedagógica às escolas e órgãos do Sistema Estadual de Educação, além da captação, gerenciamento e aplicação de recursos orçamentários e de outras fontes.<sup>89</sup>

Ainda segundo o Contrato de Gestão, o ficam obrigados, o Estado e o FUNDEPAR, a prover o PARANÁEDUCAÇÃO de recursos financeiros decorrentes de suas prestações de serviços de apoio, e auxílio às ações previstas (cláusula 5ª). Ademais, são responsáveis por repassar, mensalmente, valores correspondentes à parcelas mensais estabelecidas em cronogramas de desembolso (cláusula 6ª), assim como despesas operacionais para a manutenção operacional e despesas administrativas do PARANÁEDUCAÇÃO (cláusula 6.1).

A execução do Contrato de Gestão, por sua vez, será realizada pela Secretaria de Estado da Educação, e fiscalizada pela Assembléia Legislativa do Estado (art. 15, § 3º, Lei 11.970/1997). As contas, por sua vez, serão julgadas pela Assembleia Legislativa, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado (art. 22, Estatuto PARANÁEDUCAÇÃO) - para isso, a entidade "encaminhará, anualmente, ao órgão de controle interno do Estado, à Secretaria de Estado da Fazenda e à Assembleia Legislativa do Estado, até 31 de março, a prestação de contas dos recursos públicos aplicados, inclusive os repassados pelo contrato de gestão."

Diante disso, cabem algumas pontuações. A instituição do PARANÁEDUCAÇÃO foi alvo de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº1864-9), da qual dois pontos merecem destaque. A primeira grande inconsistência observada residiu no fato de que, ao atribuir ao PARANÁEDUCAÇÃO e responsabilidade frente à prestação de serviços de educação (assumindo, assim como afirma seu contrato de gestão, a missão, os compromissos, as diretrizes e os objetivos relacionados com a sequência dos planos, programas, projetos, atividades, produtos e serviços relacionados com à ela), a Lei 11.970/1997 criou um sistema de educação estadual misto, não previsto pelo texto constitucional: o sistema de ensino público e gratuito relativizado por uma gestão privada. Nesse contexto, a hipótese seria: o poder público prestando o serviço da educação por meio de um ente privado.

O segundo grande debate centrou-se na provisão de recursos, pelo Estado, à este ente. Em um primeiro momento, foi atribuída, à PARANÁEDUCAÇÃO, sem restrições ou

---

<sup>89</sup> CURITIBA (PR). Contrato de Gestão entre o Estado do Paraná e o Serviço Social Autônomo PARANÁEDUCAÇÃO. 25/03/1998. p. 1, *grifo nosso*. Disponível em: <https://www.paranaeducacao.pr.gov.br/Pagina/Contrato-de-Gestao>.

limitações, a gestão da totalidade de recursos financeiros do Estado destinados ao desenvolvimento da educação, possibilitando ainda que a entidade exercesse a gerência das verbas públicas, externas ao seu patrimônio, legitimando-a a tomar decisões autônomas sobre sua aplicação.

O primeiro ponto foi julgado improcedente pelo Supremo Tribunal Federal, sob argumento de que a entidade teria papel puramente "auxiliar na execução da função pública - Educação, atuando paralelamente à Secretaria de Educação". Já o segundo, procedente, pois entendeu-se que seria competência exclusiva do Estado determinar a forma de alocação dos recursos orçamentários que detém para a educação.

Assim, a ADI foi julgada parcialmente procedente: entendendo 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 dos recursos públicos destinados à educação no Estado do Paraná."<sup>90</sup>

É importante pontuar aqui que o entendimento acima firmado pelo Supremo Tribunal Federal foi importante, já que reafirmou a competência do Estado para gerir e decidir sobre a destinação de suas verbas no campo da educação. Ainda assim pede-se licença para realizar dois questionamentos.

O serviço social autônomo, por definição, consiste em entidade paraestatal de direito privado. Se é paralela do Estado, e está em cooperação com a Secretaria de Educação, como justificar, então, a sua composição? Sendo membros natos do Conselho de Administração: o Secretário de Estado da Educação, o Secretário de Estado da Fazenda, o Secretário de Estado do Planejamento, o Secretário de Estado da Administração e da Previdência, e o Presidente do Conselho Estadual de Educação? Esse questionamento, ainda que tenha sido levantado durante a discussão da ADI, não foi resolvido;

Ao que tudo indica, em sua Lei originária, a intenção de fato era a substituição, ainda que gradual, do Estado na prestação do serviço da educação: afinal, se seus recursos financeiros seriam repassados em totalidade para o ente privado, qual restaria o papel do Estado? Assim, parece que há uma relação direta de causalidade entre as duas decisões do Supremo frente ao julgamento da ADI em tela: a inconstitucionalidade do repasse total de verbas é o que condiciona a constitucionalidade da atividade deste ente privado.

---

<sup>90</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 1864-9/PARANÁ.

Documentos oficiais, encontrados nas áreas de transparência do sítio eletrônico tanto da Secretaria de Estado do Paraná, quanto da PARANÁEDUCAÇÃO, mostram que a decisão do Supremo vem sendo respeitada. No ano de 2023, os recursos a serem aplicados pelo PARANAEDUCAÇÃO, para atender as ações voltadas para o desenvolvimento do objeto do Contrato de Gestão, foram consubstanciados em Plano para o Exercício de 2023, sendo a receita total de R\$37.900.000,000<sup>91</sup>. Ao mesmo tempo, o documento oficial do orçamento do Estado do Paraná demonstrou a destinação, em 2023, de 8.248.057.314 para a Secretaria de Educação e Esporte.

### 5.2 *O dever do Estado frente à educação e a impossibilidade de uma atuação puramente complementar aos entes privados*

Para iniciar o debate acerca do dever do Estado na educação, é importante compreender a ideologia<sup>92</sup> consagrada no ordenamento jurídico brasileiro a partir de 1988. De forma a compreender essa assertiva, é importante lembrar que Constituição Brasileira é uma constituição rígida, definidas por Alexandre de Morais<sup>93</sup>:

*Rígidas* são as constituições escritas que poderão ser alteradas por um processo legislativo mais solene e dificultoso do que o existente para a edição das demais espécies normativas (por exemplo: CF/88 – art. 60); por sua vez, as constituições *flexíveis*, em regra não escritas, excepcionalmente escritas, poderão ser alteradas pelo processo legislativo ordinário.

Assim, toda Constituição rígida consagra em seu interior uma ideologia, ou seja, uma *visão de mundo*, segundo a qual deverão estar condicionadas às análises e interpretações de seu texto, mas não apenas: também de todos os textos infraconstitucionais.<sup>94</sup> Conhecida como

<sup>91</sup> PARANÁ. SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO PARANAEDUCAÇÃO. PLANO DE AÇÃO ESTRATÉGICA PARA O EXERCÍCIO DE 2023. Disponível em: [https://www.paranaeducacao.pr.gov.br/sites/parana-educacao/arquivos\\_restritos/files/documento/2023-05/5.Plan%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20Estrat%C3%A9gica.2023.pdf](https://www.paranaeducacao.pr.gov.br/sites/parana-educacao/arquivos_restritos/files/documento/2023-05/5.Plan%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20Estrat%C3%A9gica.2023.pdf)

<sup>92</sup> O termo "ideologia" possui inúmeras interpretações e conceituações. Sobre o tema, vide: MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. Cap. I, V.

Para fins deste estudo, usaremos a ideia de ideologia proposta por Ricardo Marcondes Martins, com base no conceito de Luiz Sérgio Fernandes de Souza (O Papel da ideologia no Preenchimento das Lacunas no Direito, São Paulo, Ed. RT, 1993, p. 128): "ideologia é agora referida como *visão do mundo* - e, nesse sentido, possui dois aspectos: a *noção* de como é feito o mundo e a *atitude* em tomo dessa noção; é "um conjunto de noções e de atitudes de um determinado sujeito"; é uma tomada de posição filosófica, política, estética etc. em face da realidade." (Regulação administrativa à luz da Constituição Federal, p. 50).

<sup>93</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774944, pg. 9.

<sup>94</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*, 1.ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

"cidadã", a Constituição Federal de 1988 introduziu no país uma ideologia indiscutivelmente *socializante*:

Essa ideologia está presente em quase todo o texto, bastando, apenas a título de exemplo, mencionar alguns dos dispositivos mais enfáticos: o inciso IV do art. 1º o consagra como *fundamentos* da República os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, pondo na *frente* o trabalho; o inciso III do art. 3º constitui *objetivo* fundamental do Estado Brasileiro a erradicação da *pobreza* e da *marginalização e a redução das desigualdades sociais*; o inciso XXII do art. 5º consagra o *direito fundamental* de propriedade, mas logo em seguida o inciso XXIII impõe o dever de a propriedade atender à sua *função social*; o *caput* do art. 170 dispõe que a *ordem econômica* tem *por fim assegurar a todos existência digna*, conforme os ditames da *justiça social*; o inciso III do art. 170 determina que a ordem econômica *observe* o princípio da *função social* da propriedade. A *ideologia socializante* da Constituição salta aos olhos de qualquer intérprete de *boa-fé*.<sup>95</sup>

Essa visão de mundo socializante significou o estabelecimento, no país, de um Estado tipicamente social<sup>96</sup>, com "dever de atuar positivamente para gerar desenvolvimento e justiça social"<sup>97</sup>, por meio da prestação de serviços, e da intervenção na ordem econômica.<sup>98</sup> Nele, o valor máximo é a igualdade. Conforme ensina Ernesto Benda:

O Estado Social não está (...) orientado à liberdade, mas a igualdade. No entanto, ambos se unem no Estado social e de Direito. A liberdade não lhe é indiferente, e esta deve ser levada em conta na hora de compensar interesses. Mas a mesma liberdade implica que se deve apoiar adequadamente os mais fracos para alcançar a igualdade de oportunidades.<sup>99</sup>

Pois bem, feitas essas primeiras considerações, analisemos o que o texto da Constituição de 1988. A educação, nesse contexto, é consagrada enquanto direito fundamental de todos, e dever do estado. Aduz o art. 205 do referido texto:

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.<sup>100</sup>

A extensão do dever do Estado frente à educação básica fica ainda mais evidente a partir da leitura dos artigos subsequentes, que declaram:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

<sup>95</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*, 1.ed., São Paulo: Malheiros, 2011, p. 54

<sup>96</sup> Sobre teoria do Estado Social, vide: MORENO, Fernando Díez Moreno. *El Estado Social*. Social, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

<sup>97</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*, 5a ed., 2a tir., São Paulo: Malheiros, 2011, p. 57.

<sup>98</sup> MARTINS, op.cit.

<sup>99</sup> BENDA, Ernesto. *El Estado social de Derecho*. In: BENDA, Ernesto et al. *Manual de derecho constitucional*. 2. ed., Madrid, Marcial Pons, 2001, p. 548, *tradução nossa*.

<sup>100</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

I - 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito  
(...)

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;<sup>101</sup>

Não restam dúvidas, portanto, de que a educação é um serviço público, já que consiste em *utilidades* cuja sua prestação é imprescindível, necessária e de extraordinária conveniência para a sociedade. É estabelecido, ainda, enquanto um direito subjetivo, podendo o Estado ser constringido judicialmente para executar este seu dever.

Isso não significa, contudo, que não poderá ser exercida pela iniciativa privada, conforme o estabelecido pelo próprio texto constitucional (art. 209), e o visto ao longo do presente estudo, seja de forma lucrativa, ou não lucrativa.

No âmbito das atividades privadas, como visto, a atuação do Estado deve obedecer o princípio da subsidiariedade - de forma a garantir a manutenção de um mercado justo e eficiente<sup>102</sup>. Contudo, o que deve ser esclarecido aqui é: o princípio da subsidiariedade não se aplica aos serviços públicos; e, dentre eles, aos serviços sociais.

Chegamos, aqui, à questão central do presente trabalho: seria possível o Estado parar de prestar diretamente o serviço da educação, e apenas complementar a prestação deste pelos particulares - tendo atuação puramente subsidiária nesse campo? Com base no estudado até aqui, certamente que a resposta deve ser negativa. Acolhe-se, integralmente, neste campo a ideia de Ricardo Marcondes Martins:

Nos termos enfatizados, é um equívoco desastroso invocar a subsidiariedade no campo dos serviços públicos, assertiva que também se aplica, com a ressalva adiante exposta, aos serviços sociais: **o Estado não presta os serviços de seguridade social e de educação porque a iniciativa privada não o faz a contento, ele os presta por determinação constitucional expressa**. Não se trata de campo afeto à discricionariedade legislativa: a própria Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal impõem, independentemente da opinião da maioria parlamentar, a prestação desses serviços. Sem embargo, como os particulares podem explorar economicamente esses serviços sem outorga estatal, o Poder Público pode optar por, a título complementar em relação à atuação pública, fomentar a prestação privada. (...).<sup>103</sup>

<sup>101</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

<sup>102</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Teoria Jurídica da Liberdade*. Editora Contracorrente; 1ª edição, 2015.

<sup>103</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Teoria Jurídica da Liberdade*. Editora Contracorrente; 1ª edição, 2015, p. 203, *grifo nosso*.

Segundo esse entendimento, o princípio da subsidiariedade no campo social, aplica-se, na realidade, à própria atividade do fomento: o Estado deve fomentar a iniciativa privada apenas quando é incapaz de garantir uma atuação suficiente. Assim, "o fomento é necessariamente complementar, vale dizer, é subsidiário em relação à prestação pública."<sup>104</sup>

Nesse sentido, a Constituição brasileira estabelece a educação como um direito social fundamental, impondo ao Estado o dever de promover e garantir o acesso a este serviço público de maneira universal e igualitária. Em outras palavras, fica claro o papel do Estado de assegurar a igualdade de oportunidades educacionais, funcionando como garantidor da equidade. Essa premissa decorre da interpretação do texto constitucional a partir de sua ideologia *socializante*, e da compreensão do papel de um Estado Social.

É imprescindível, assim, reconhecer que uma atuação do Estado que se limite a uma função meramente complementar, visando somente incentivar a iniciativa privada na oferta de serviços educacionais, representa uma abordagem incompatível com os mandamentos da ordem constitucional brasileira. Tal postura subverte a premissa de que a educação é um direito público subjetivo, cuja responsabilidade primordial de provisão recai sobre o Estado.

Em vias de conclusão, um pensamento final: assim como todas as atividades econômicas, o ente privado possui total autonomia para facultativamente decidir exercê-las, ou não. Não é dever da iniciativa privada, portanto, prestar o serviço da educação; e nem poderia o Estado criar determinada obrigatoriedade. O Estado, por sua vez, não possui tal faculdade: a Constituição Federal de 1988 incumbiu-lhe o dever de prestar de forma direta o serviço da educação, enquadrando-a enquanto um serviço público - a mera faculdade de exploração desse campo pela iniciativa privada não afasta, portanto, esse dever.

---

<sup>104</sup> Ibid, loc.cit.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988 estabeleceu uma divisão clara de campos de atuação: uma reservada ao Estado, e na qual prevalecem os serviços públicos; e uma reservada à iniciativa privada, na qual prevalecem as atividades econômicas. Criou, ainda, um terceiro grupo, aberto à exploração tanto da iniciativa privada, quanto do Estado: a dos serviços sociais ou atividades privadas sob regime especial.

No primeiro grupo, o Estado atua de forma direta, prestando serviços por meio de seus órgãos e entes; ou de forma indireta, outorgando a terceiros, privados, essa prestação, para que o façam em seu próprio nome e por sua própria responsabilidade. Já no segundo, o Estado atua de forma subsidiária, complementando, quando necessário, a atuação da iniciativa privada; fomentando-a; e, mais importante do que isso, regulando-o de forma a estabelecer condições para um mercado eficiente e justo.

No campo dos serviços sociais, a atuação do Estado pode ser realizada apenas de forma direta. No campo das atividades privadas sob regime especial, ele possui especial papel: por se tratarem de atividades fundamentais, há a exigência constitucional de uma regulação especial, que ultrapasse os limites da regulação subsidiária realizada nas demais atividades.

Onde quer que atue, os entes privados possuem a faculdade de escolher se querem prestar serviços de forma a auferir lucros, ou não. Na segunda hipótese, estamos diante do que ficou conhecido, pela doutrina, de terceiro setor: as entidades paraestatais, regidas por regras de direito privado, mas com finalidade de contribuir para o interesse público. Nesse contexto, surgem os serviços sociais autônomos, financiados parcial ou totalmente por recursos públicos em suas atividades, também de interesse público.

A educação, diante disso, é campo no qual é admissível duplo regime jurídico: pode figurar tanto como um serviço social, quando prestado diretamente pelo Estado; quanto como atividade econômica, quando prestado pela iniciativa privada. Na segunda hipótese, quando prestada de forma lucrativa, os entes privados devem respeitar uma série de diretrizes e são fiscalizados pelos órgãos responsáveis; quando prestados de forma não-lucrativa, abre-se a possibilidade de o Estado atuar de forma a fomentá-los.

O objetivo do presente estudo, nesse sentido, foi discutir a possibilidade de o Estado eximir-se de prestar o serviço da educação de forma direta, enquanto um serviço público, para, assim, passar a apenas fomentar a iniciativa privada a fazê-lo. Para estudá-la, iniciamos realizando a conceituação de serviços públicos, serviços sociais e atividades econômicas, e

explorando as diferentes formas de atuação em cada uma delas. Em seguida, foram analisadas as possibilidades de atuação dos chamados serviços sociais autônomos, e o estudo de caso do PARANÁEDUCAÇÃO.

A partir disso, não restam dúvidas quanto à imposição constitucional do dever do Estado frente à prestação direta à educação. À medida que novos modelos de parceria entre poder público e iniciativa privada surgem, esse entendimento, como foi visto no caso do PARANÁEDUCAÇÃO, tende a ser relativizado. Por isso, esse debate deve ser acompanhado pela doutrina, de forma a garantir o respeito ao texto máximo do ordenamento jurídico brasileiro: nossa Constituição.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBIERI, Carla Bertucci. **Terceiro Setor: Desafios e perspectivas constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2008.

BARROS, Rafael. **Educação: a repartição de competências e a oferta de ensino público segundo a Constituição Federal de 1988**. Revista Metodologias e Aprendizado, vol. 5, 2022. Disponível em:

BENDA, Ernesto. **El Estado social de Derecho**. In: BENDA, Ernesto et al. Manual de derecho constitucional. 2. ed., Madrid, Marcial Pons, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1864-9. Distrito Federal, DF,

CUÉLLAR, Leila. **Os novos serviços sociais autônomos: exame de um caso**. Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado.v.14, 2008, Salvador-Bahia.

CURITIBA (PR). **Contrato de Gestão entre o Estado do Paraná e o Serviço Social Autônomo PARANÁEDUCAÇÃO**. 25/03/1998, p. 1, grifo nosso. Disponível em: <https://www.paranaeducacao.pr.gov.br/Pagina/Contrato-de-Gestao>.

DAL POZZO, Augusto Neves. **O Direito Administrativo da Infraestrutura**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

DUARTE, Clarice Seixas. **Direito Público Subjetivo e políticas educacionais**. Revista Eletrônica São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 02, Abr./jun. 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559643042. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>. Acesso em: 15 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. 4a ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2002.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos**. São Paulo: UNESP, 2000.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Publicidade e transparência nas parcerias voluntárias**. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, vol. 13/2020, 2020

\_\_\_\_\_. **Regulação administrativa à luz da Constituição Federal**, 1.ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

\_\_\_\_\_. **Teoria Jurídica da Liberdade**. Editora Contracorrente; 1ª edição, 2015.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620735. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620735/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 24ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Célia Cunha. **O fomento da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 34. ed., 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774944.

PARANÁ. **Lei 11.970**. Curitiba, Paraná: Assembléia Legislativa, 1997.

POZAS, Luis Jordana de. **Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo**. Revista de Estudios Políticos, Madrid, v. 48, p. 41-54.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**, 5a ed., 2a tir., São Paulo, Malheiros Editores, 2011.

RANIERI, Nina. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/12-federalismo.pdf?d=637006247774866622#:~:text=A%20Uni%C3%A3o%2C%20os%20Estados%2C%20o,no%20ensino%20fundamental%20e%20m%C3%A9dio>. Acesso em: 17 jun 2023.

VALIM, Rafael. **A subvenção no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015.

ZOCKUN, Maurício; FRITOLI, Fernanda Ghiuro Valentini. **A prestação do serviço de saúde pelo Estado**. AASP Editora: Revista do Advogado, nº 146, 2020.