

VERIFICAÇÃO DA LEGALIDADE E DA EFICÁCIA DO PROGRAMA PARCEIRO DA ESCOLA: ANÁLISE CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVA DA LEI ESTADUAL Nº 22.006/2024

VERIFICATION OF THE LEGALITY AND EFFECTIVENESS OF THE SCHOOL PARTNER PROGRAM: CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE ANALYSIS OF STATE LAW NO. 22.006/2024

VERIFICACIÓN DE LA LEGALIDAD Y LA EFICACIA DEL PROGRAMA SOCIO DE LA ESCUELA: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO DE LA LEY ESTATAL N.º 22.006/2024

Sabrina Stefanello¹
Alexandre Almeida Rocha

Resumo

O presente artigo analisa a conformidade jurídica e a eficácia administrativa do modelo contratual, adotado pelo Estado do Paraná, para a implementação do Programa Parceiro da Escola, instituído pela Lei Estadual do Paraná nº 22.006/2024. A investigação examina os impactos da terceirização da gestão administrativa de escolas públicas estaduais, à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública, especialmente legalidade, eficiência e gestão democrática do ensino. Parte-se da hipótese de que o modelo adotado apresenta inconsistências quanto à sua adequação jurídica, notadamente em relação à natureza contratual utilizada, aos mecanismos de controle do gasto público e à aferição de resultados. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com método hipotético-dedutivo, utilizando análise normativa, doutrinária e estudo empírico no município de Ponta Grossa/PR. Conclui-se que há indícios de incompatibilidade entre a estrutura contratual adotada e o regime jurídico aplicável, o que pode comprometer a transparência, a fiscalização e a efetividade da política pública educacional.

Palavras-chave: terceirização da gestão escolar; administração pública; gestão democrática; contratos administrativos; políticas públicas educacionais.

Abstract

This article analyzes the legal compliance and administrative effectiveness of the contractual model adopted by the State of Paraná for the implementation of the School Partner Program, established by State Law No. 22.006/2024. The study examines the impacts of outsourcing the administrative management of public state schools in light of the constitutional principles of Public Administration, especially legality, efficiency, and democratic management of education. It starts from the hypothesis that the adopted model presents inconsistencies regarding its legal adequacy, particularly in relation to the contractual nature used, the mechanisms for controlling public expenditure, and the measurement of results. The research adopts a qualitative approach, using a hypothetical-deductive method, with normative and doctrinal analysis, as well as an empirical study conducted in the municipality of Ponta Grossa/PR. It concludes that there are indications of incompatibility between the contractual structure adopted and the applicable legal regime, which may compromise transparency, oversight, and the effectiveness of educational public policy.

Keywords: outsourcing of school management; public administration; democratic management; administrative contracts; educational public policies.

Resumen

El presente artículo analiza la conformidad jurídica y la eficacia administrativa del modelo contractual adoptado por el Estado de Paraná para la implementación del Programa Socio de la Escuela, instituido por la Ley Estatal n.º 22.006/2024. La investigación examina los impactos de la externalización de la gestión administrativa de las

¹ Especialização em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera - Uniderp, Brasil (2021)

escuelas públicas estatales a la luz de los principios constitucionales de la Administración Pública, especialmente la legalidad, la eficiencia y la gestión democrática de la educación. Se parte de la hipótesis de que el modelo adoptado presenta inconsistencias en cuanto a su adecuación jurídica, especialmente en lo referente a la naturaleza contractual utilizada, a los mecanismos de control del gasto público y a la evaluación de resultados. La investigación adopta un enfoque cualitativo, con método hipotético-deductivo, utilizando análisis normativo y doctrinario, así como un estudio empírico en el municipio de Ponta Grossa/PR. Se concluye que existen indicios de incompatibilidad entre la estructura contractual adoptada y el régimen jurídico aplicable, lo que puede comprometer la transparencia, la fiscalización y la efectividad de la política pública educativa.

Palabras clave: externalización de la gestión escolar; administración pública; gestión democrática; contratos administrativos; políticas públicas educativas.

1 Introdução

A discussão insere-se no debate entre o direito fundamental à educação, sob a ótica do princípio republicano, e a crescente tendência de mercantilização da escola pública, concebida, em determinados contextos, como mera prestadora de serviços.

Nesse sentido, Christian Laval, em seu livro ‘A escola não é uma empresa’, propõe uma crítica à lógica neoliberal aplicada à educação, estruturando o que denomina de tríptico dos princípios republicanos da escola: capacitar o indivíduo para o trabalho, instruir o cidadão e formar o sujeito humano em sua integralidade (Laval, 2019, p. 35). O autor sustenta que, com o avanço do capitalismo, a educação passou a ser instrumentalizada pelo setor privado, que, por meio do próprio Estado, direciona a formação educacional à produção de capital humano, entendido como o conjunto de conhecimentos economicamente valorizáveis incorporados aos indivíduos (Laval, 2019, p. 89).

Historicamente, sobretudo após a Revolução Industrial, houve significativo investimento em educação, impulsionado pela necessidade de formação de mão de obra qualificada para atender às demandas produtivas. Nessa mesma linha, Boaventura de Sousa Santos destaca que as universidades passaram a desempenhar papel central na formação de profissionais voltados ao mercado, vivenciando constante tensão entre sua função social e sua natureza empresarial (Santos, 2011, p. 33).

O capital humano é “o estoque de conhecimentos economicamente valorizáveis e incorporados nos indivíduos” (Laval, 2019, p. 51), ou seja, é tudo aquilo que o sujeito consegue desenvolver e transformar em dinheiro, capital. Nesse mesmo aspecto, Santos (2011) dispõe que a alta valorização do capital humano para o ente privado faz com que o ensino não considere estudo com revolução social, mas sim, econômico.

Mészáros (2008, p. 44), também, dispõe que a educação tem sido utilizada com meio de aumentar o capital privado, sem de fato preocupar-se com o desenvolvimento social e do ensino. Quando se fala em educação nesse contexto, traz-se uma escola democrática que está prevista

na Constituição Federal de 1988, fundamentada no Estado Democrático de Direito e no princípio republicano, assegura, em seu art. 205, o direito à educação como dever do Estado.

A escola democrática é discutida por Rodrigues *et al.* (2015), que dispõe sobre a dificuldade de acesso educacional pelas pessoas de classe baixa e que as cotas são apenas uma forma de remediar o problema, mas não o solucionar (Rodrigues *et al.*, 2015, p. 20). Contudo, conforme observa Santos (2011, p. 65), verifica-se um processo de descapitalização da educação pública, com redução de investimentos e ampliação da participação do setor privado, o que contribui para a subordinação da educação aos interesses do mercado. Nesse contexto, a insuficiência de recursos públicos favorece a dependência de agentes privados, os quais tendem a priorizar áreas do conhecimento com maior potencial de geração de riqueza, em detrimento da formação crítica e cidadã. Tal cenário está associado ao avanço do neoliberalismo, caracterizado pela redução da intervenção estatal em políticas sociais, incluindo a educação (Laval, 2019, p. 72).

Nesse aspecto, Salles (2020, p. 54) dispõe que essa intervenção privada invade a autonomia das escolas públicas, assim como a democracia, que é definida como o local onde as pessoas podem superar as diferenças econômicas e efetivamente as produções coletivas para melhoramento social e o cumprimento social do conhecimento. A democracia na educação tem como objetivo de promover o conhecimento a qualquer classe social, etnia e escolha sexual, a educação tem que ser integrativa e para todos, sem qualquer cultura dominante entre os povos e participantes do ensino (Salles, 2020, p. 62-63). Nesse aspecto, a educação que não visa a democracia e a redução da autonomia se agrava diante das desigualdades estruturais do sistema educacional brasileiro, que comprometem a efetivação dos princípios republicanos, especialmente a isonomia. Nesse sentido, autores como Laval (2019), Santos (2011), Mészáros (2008), apontam as dificuldades na prestação do serviço educacional, destacando a persistência de desigualdades no acesso e na qualidade do ensino.

Ademais, a educação também se insere no contexto internacional como serviço economicamente relevante, conforme previsto no GATS, reforçando sua dimensão mercadológica em escala global (Laval, 2019, p. 139). No plano interno, políticas públicas frequentemente assumem caráter paliativo, como a criação de mecanismos de acesso ao ensino superior para estudantes da rede pública, sem, contudo, enfrentar as causas estruturais da baixa qualidade do ensino básico (Sarmiento, 2018, p. 318).

A descentralização da educação, especialmente por meio da municipalização do ensino fundamental, consolidada com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, buscou ampliar a eficiência e a gestão local, mas também recebeu críticas. Para Jean-Jacques Paul, tal

processo pode representar não um avanço qualitativo, mas uma estratégia de adequação da educação às demandas regionais do mercado (Laval, 2019, p. 139). Nesse cenário, emerge a política de terceirização da gestão administrativa das escolas públicas, como no caso do Programa Parceiro da Escola, instituído pela Lei Estadual do Paraná nº 22.006/2024, que transfere a gestão administrativa a entidades privadas.

Embora a Constituição Federal permita formas indiretas de prestação de serviços públicos (Arts. 37 e 175), essa delegação exige a observância rigorosa dos princípios da administração pública, bem como mecanismos efetivos de controle. A referida legislação estabelece critérios de avaliação baseados em indicadores como frequência, aprendizagem, conservação da infraestrutura e satisfação da comunidade escolar (Paraná, 2025). Contudo, questiona-se se tais critérios são suficientes para aferir a qualidade educacional e garantir a gestão democrática.

Diante disso, a presente pesquisa propõe analisar, à luz dos Arts. 37, 175 e 209 da Constituição Federal, da Lei nº 8.987/1995 e da Lei nº 9.637/1998, se o modelo adotado pelo Estado do Paraná atende aos requisitos constitucionais e legais. Além disso, pretende-se examinar os mecanismos de controle dos contratos de gestão e verificar, empiricamente, sua eficácia quanto à redução de custos e à melhoria da qualidade do ensino nas escolas estaduais da cidade de Ponta Grossa, ao longo de dois anos de implementação.

Por fim, a pesquisa visa propor sugestões de aperfeiçoamento legislativo e metodológico, especialmente quanto aos critérios de avaliação e aos instrumentos de fiscalização, com o objetivo de assegurar maior efetividade na prestação do serviço público educacional.

2 Metodologia

A pesquisa apresenta natureza qualitativa e caráter exploratório, adotando o método hipotético-dedutivo proposto por Karl Popper, e foi conduzida por meio de procedimentos de análise documental e normativa, aliados à realização de pesquisa de campo no município de Ponta Grossa, incluindo entrevistas semiestruturadas com gestores escolares vinculados ao programa; nesse contexto, a investigação empírica teve como objetivo avaliar a efetividade do modelo, a confiabilidade dos dados apresentados e a percepção dos agentes envolvidos.

3 O Programa Parceiro da Escola e a controvérsia jurídica

A presente pesquisa tem como problemática o seguinte questionamento: o modelo contratual adotado pelo Estado do Paraná para implementação do Programa Parceiro da Escola

atende aos requisitos constitucionais de legalidade, eficiência e gestão democrática, bem como apresenta mecanismos eficazes de controle e transparência na aplicação dos recursos públicos?

A discussão insere-se no debate entre o direito fundamental à educação, sob a ótica do princípio republicano, e a crescente tendência de mercantilização da escola pública, concebida, em determinados contextos, como mera prestadora de serviços.

Nesse sentido, Christian Laval, em sua obra ‘A escola não é uma empresa’, propõe uma crítica à lógica neoliberal aplicada à educação, estruturando o que denomina de tríptico dos princípios republicanos da escola: capacitar o indivíduo para o trabalho, instruir o cidadão e formar o sujeito humano em sua integralidade.

O autor sustenta que, com o avanço do capitalismo, a educação passou a ser instrumentalizada pelo setor privado, que, por meio do próprio Estado, direciona a formação educacional à produção de capital humano, entendido como o conjunto de conhecimentos economicamente valorizáveis incorporados aos indivíduos.

Historicamente, sobretudo após a Revolução Industrial, houve significativo investimento em educação, impulsionado pela necessidade de formação de mão de obra qualificada para atender às demandas produtivas. Nessa mesma linha, Boaventura de Sousa Santos destaca que as universidades passaram a desempenhar papel central na formação de profissionais voltados ao mercado, vivenciando constante tensão entre sua função social e sua natureza empresarial.

A Constituição Federal de 1988, fundamentada no Estado Democrático de Direito e no princípio republicano, assegura, em seu Art. 205, o direito à educação como dever do Estado. Contudo, conforme observa Santos (2011), verifica-se um processo de descapitalização da educação pública, com redução de investimentos e ampliação da participação do setor privado, o que contribui para a subordinação da educação aos interesses do mercado.

Nesse contexto, a insuficiência de recursos públicos favorece a dependência de agentes privados, que tendem a priorizar áreas do conhecimento com maior potencial de geração de riqueza, em detrimento da formação crítica e cidadã. Tal cenário está associado ao avanço do neoliberalismo, caracterizado pela redução da intervenção estatal em políticas sociais, incluindo a educação.

A problemática se agrava diante das desigualdades estruturais do sistema educacional brasileiro, que comprometem a efetivação dos princípios republicanos, especialmente a isonomia. Nesse sentido, Rodrigues *et al.* (2015) apontam as dificuldades na prestação do serviço educacional, destacando a persistência de desigualdades no acesso e na qualidade do ensino. Além disso, a educação também se insere no contexto internacional como serviço

economicamente relevante, conforme previsto no GATS, reforçando sua dimensão mercadológica em escala global.

No plano interno, políticas públicas frequentemente assumem caráter paliativo, como a criação de mecanismos de acesso ao ensino superior para estudantes da rede pública, sem, contudo, enfrentar as causas estruturais da baixa qualidade do ensino básico.

A descentralização da educação, especialmente por meio da municipalização do ensino fundamental, consolidada com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, buscou ampliar a eficiência e a gestão local, mas também recebeu críticas. Para Jean-Jacques Paul (1990), tal processo pode representar não um avanço qualitativo, mas uma estratégia de adequação da educação às demandas regionais do mercado.

Nesse cenário, emerge a política de terceirização da gestão administrativa das escolas públicas, como no caso do Programa Parceiro da Escola, instituído pela Lei Estadual nº 22.006/2024, que transfere a gestão administrativa a entidades privadas.

Embora a Constituição Federal permita formas indiretas de prestação de serviços públicos (Arts. 37 e 175), essa delegação exige a observância rigorosa dos princípios da administração pública, bem como mecanismos efetivos de controle.

A referida legislação estabelece critérios de avaliação baseados em indicadores como frequência, aprendizagem, conservação da infraestrutura e satisfação da comunidade escolar. Contudo, questiona-se se tais critérios são suficientes para aferir a qualidade educacional e garantir a gestão democrática.

Diante disso, a presente pesquisa propõe analisar, à luz dos Arts. 37, 175 e 209 da Constituição Federal, da Lei nº 8.987/1995 e da Lei nº 9.637/1998, se o modelo adotado pelo Estado do Paraná atende aos requisitos constitucionais e legais. Além disso, pretende-se examinar os mecanismos de controle dos contratos de gestão e verificar, empiricamente, sua eficácia quanto à redução de custos e à melhoria da qualidade do ensino nas escolas estaduais da cidade de Ponta Grossa, ao longo de dois anos de implementação.

A reestruturação da prestação de serviços públicos no Estado do Paraná, especialmente no setor educacional, gerou intensos debates sociais e jurídicos, muitas vezes marcados por desinformação e ausência de fundamentação técnico-jurídica adequada. Nesse cenário, destaca-se a implementação do Programa Parceiro da Escola, instituído pela Lei Estadual nº 22.006/2024.

Antes da celebração dos contratos de gestão, a legislação prevê a realização de consulta pública à comunidade escolar, como forma de concretização do princípio da gestão democrática. Nos termos do art. 6º da referida lei e dos Arts. 27 a 29 do Decreto nº 7.235/2024, estão aptos a votar professores, funcionários, responsáveis legais e estudantes maiores de 18

anos, sendo exigido quórum mínimo de maioria absoluta para validação da consulta. Contudo, o próprio decreto estabelece que, na ausência de quórum mínimo, não haverá apuração dos votos, cabendo à Secretaria de Estado da Educação (SEED) deliberar sobre a adesão ao programa. Tal previsão constitui o cerne das controvérsias jurídicas instauradas.

No município de Ponta Grossa, conforme dados divulgados pelo Estado, não houve atingimento do quórum mínimo em nenhuma das unidades escolares consultadas. Ainda assim, no ano de 2025, cinco escolas tiveram o programa implementado, com base na prerrogativa administrativa prevista no decreto. Essa situação motivou o ajuizamento de demanda judicial (processo nº 0002860-61.2024.8.16.0179), na qual se sustenta que a dispensa de apuração dos votos e a possibilidade de decisão unilateral pelo Estado, em caso de ausência de quórum, violariam o princípio da gestão democrática do ensino público.

Em sede de decisão liminar, a magistrada de primeiro grau entendeu pela suspensão da aplicação da norma, sob o fundamento de que a implementação do programa dependeria necessariamente da manifestação válida da comunidade escolar, com observância do quórum e da maioria simples favorável.

Todavia, em grau recursal, o Tribunal de Justiça reformou a decisão, reconhecendo, em síntese, a ausência de vedação legal à terceirização da gestão administrativa das escolas públicas, bem como a regularidade do procedimento de consulta, considerando a ampla divulgação das datas e regras de votação. Paralelamente, a constitucionalidade da norma também é objeto de análise na ADI 7684, ainda pendente de julgamento definitivo.

Na referida ação, questiona-se, entre outros pontos: (i) a ausência de estudo de impacto orçamentário; (ii) a participação de entidades privadas na gestão escolar; e (iii) possível afronta ao art. 205 da Constituição Federal de 1988.

Outro aspecto relevante refere-se à restrição do direito de voto aos estudantes maiores de 18 anos, excluindo aqueles entre 16 e 18 anos, cujo voto é constitucionalmente facultativo, o que suscita debate acerca da compatibilidade dessa limitação com o princípio da participação democrática.

Em sua defesa, o Estado do Paraná sustenta que não há terceirização da atividade-fim educacional, limitando-se a parceria à gestão administrativa. Argumenta, ainda, que não há necessidade de estudo de impacto financeiro, uma vez que os custos estariam limitados ao orçamento já existente das unidades escolares.

O Ministério Público Federal, por sua vez, manifestou-se no sentido de que não há impedimento legal para a celebração de parcerias com entidades privadas na gestão administrativa das escolas públicas, desde que preservadas as diretrizes pedagógicas e curriculares sob responsabilidade do Poder Público.

Entretanto, destaca-se que a admissibilidade dessas parcerias, à luz do ordenamento jurídico, está condicionada à participação de entidades sem fins lucrativos, aspecto que se revela central e ainda insuficientemente debatido nas demandas judiciais em curso.

Ademais, subsiste controvérsia quanto à possível terceirização indireta da atividade-fim, especialmente diante de previsões editalícias que atribuem às entidades gestoras responsabilidades que podem extrapolar a mera gestão administrativa.

Diante desse contexto, o presente estudo tem por objetivo analisar: (i) a legalidade e constitucionalidade do modelo adotado; (ii) os mecanismos de participação democrática previstos; (iii) a conformidade da terceirização com os limites jurídicos aplicáveis; (iv) a eficácia dos instrumentos de controle, fiscalização e transparência dos contratos de gestão.

A pesquisa também se propõe a examinar, sob perspectiva empírica, a confiabilidade dos dados utilizados para avaliação do programa, bem como a efetividade dos indicadores adotados na mensuração da qualidade da prestação do serviço educacional.

Por fim, o estudo insere-se no eixo de Inovação Social, Defesa de Direitos Fundamentais e Promoção de Políticas Públicas, conforme diretrizes institucionais da Universidade Estadual de Ponta Grossa, ao propor uma análise crítica baseada em evidências, com vistas ao aprimoramento das políticas públicas educacionais.

4 Natureza jurídica da contratação: prestação de serviços ou contrato de gestão?

O modelo contratual adotado no âmbito do Programa Parceiro da Escola, pode apresentar incompatibilidades com o regime constitucional da gestão democrática e com os mecanismos de controle do gasto público, demandando reavaliação quanto à sua adequação jurídica e à sua eficiência administrativa.

Para a adequada compreensão da legalidade da modelagem adotada, faz-se necessário examinar conceitos fundamentais do Direito Administrativo, especialmente no que se refere aos contratos administrativos, às formas de delegação de serviços públicos e às espécies contratuais admitidas no ordenamento jurídico brasileiro.

O contrato administrativo pode ser compreendido como o ajuste firmado entre a Administração Pública e particulares (pessoas físicas ou jurídicas), caracterizado por um regime jurídico diferenciado, marcado pela supremacia do interesse público e pela presença de cláusulas exorbitantes.

Para sua validade, exige-se que o agente público possua competência legal para contratar, o que decorre de autorização constitucional e infraconstitucional. Nesse contexto,

destaca-se o conceito amplo de agente público desenvolvido por Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual se considera agente público todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente, função estatal.

Além disso, a contratação pública deve observar rigorosamente os requisitos legais, especialmente aqueles previstos na Lei nº 14.133/2021, que estabelece a necessidade de planejamento prévio, incluindo a elaboração de estudo técnico preliminar (ETP), definição clara do objeto, análise de riscos e compatibilidade com o interesse público. No caso em análise, a Administração Pública optou pela contratação mediante prestação de serviços, na modalidade concorrência, tendo, em tese, observado os requisitos formais previstos no art. 18 da referida lei. Contudo, sob o ponto de vista material, surgem questionamentos relevantes quanto à adequação da espécie contratual escolhida.

De acordo com Di Pietro (2014), os contratos de prestação de serviços devem se restringir às atividades-meio, não podendo abranger atividades-fim do serviço público, sob pena de violação ao regime constitucional, especialmente no que se refere à exigência de concurso público. Entretanto, ao se analisar o edital e a estrutura da contratação do Programa Parceiro da Escola, identificam-se elementos que extrapolam a lógica típica da prestação de serviços, tais como: vinculação da remuneração ao número de alunos; cessão de bens públicos; estabelecimento de metas de desempenho e indicadores de resultado; atribuição de responsabilidades relacionadas à gestão escolar; previsão de substituição de professores por profissionais vinculados à entidade contratada.

Tais características indicam que o objeto contratual não se limita à execução de atividades instrumentais, mas envolve, em alguma medida, a própria gestão do serviço público educacional. Diante disso, aproxima-se significativamente da figura do contrato de gestão, previsto no § 8º do Art. 37 da Constituição Federal de 1988, que se destina à fixação de metas de desempenho e à ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira de entidades executoras de serviços públicos.

Conforme ensina Paulo e Alexandrino (2026), o contrato de gestão configura instrumento de parceria entre o Poder Público e entidades executoras, com o objetivo de promover maior eficiência administrativa, mediante o cumprimento de metas previamente estabelecidas. Esse modelo foi regulamentado pela Lei nº 9.637/1998, que autoriza a celebração de contratos de gestão com entidades privadas sem fins lucrativos, prevendo, inclusive, a transferência de recursos públicos, bens e servidores.

Nesse contexto, a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca que o contrato de gestão pressupõe convergência de interesses entre as partes, bem como a existência de

mecanismos rigorosos de controle de resultados, vinculando a atuação da entidade contratada ao princípio da eficiência.

Diante dessas premissas, observa-se uma possível inadequação entre a natureza do objeto contratado e a modalidade jurídica utilizada, uma vez que o modelo adotado apresenta características típicas de contrato de gestão; a contratação foi realizada como prestação de serviços; há participação de entidades com fins lucrativos, o que contrasta com o regime jurídico das organizações sociais.

Tal descompasso pode comprometer não apenas a legalidade da contratação, mas também os mecanismos de controle e transparência, especialmente no que se refere à aplicação de recursos públicos. Além disso, a utilização do termo “parceria”, inclusive presente na Lei nº 13.019/2014, reforça a natureza colaborativa do ajuste, aproximando-o ainda mais do regime jurídico dos contratos de gestão e das parcerias com o terceiro setor.

Dessa forma, a hipótese que se apresenta é a de que o Estado do Paraná, ao estruturar o Programa Parceiro da Escola, pode ter adotado uma modelagem contratual formalmente adequada, mas materialmente incompatível com a natureza do objeto, o que demanda análise aprofundada quanto à sua constitucionalidade, legalidade e eficiência.

5 Controle, eficiência e transparência na gestão contratual

Nesse contexto, a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 354) destaca que o contrato de gestão pressupõe convergência de interesses entre as partes, bem como a existência de mecanismos rigorosos de controle de resultados, vinculando a atuação da entidade contratada ao princípio da eficiência. O contrato de gestão é composto por um ente privado, sem fins lucrativos e o ente público competente para desenvolver a atividade social em que esse ente privado visa prestar o serviço público (Kozonoi, 2011, p. 25).

Segundo Kozonoi (2011, p. 26) a terceirização da gestão pública inicia com a reforma do Estado proposta por Fernando Henrique Cardoso que percebe a necessidade da agilidade pública e maior eficiência nesta entrega do direito fundamental dos sujeitos. Diante dessas premissas, observa-se uma possível inadequação entre a natureza do objeto contratado e a modalidade jurídica utilizada, uma vez que: o modelo adotado apresenta características típicas de contrato de gestão; a contratação foi realizada como prestação de serviços; há participação de entidades com fins lucrativos, o que contrasta com o regime jurídico das organizações sociais.

Tanto Kozonoi (2011), quanto Salles (2020) o método de contratação e terceirização exclui das universidades públicas a transparência efetiva do gasto do dinheiro público, e

confronta o princípio republicano da democracia e acessibilidade nas escolas e a qualidade na aplicação dos recursos públicos. Por isso, o contrato ser de mera prestação de serviços e não deve comprometer não apenas a legalidade da contratação, mas também os mecanismos de controle e transparência, especialmente no que se refere à aplicação de recursos públicos. Além disso, a utilização do termo “parceria”, inclusive presente na Lei nº 13.019/2014, reforça a natureza colaborativa do ajuste, aproximando-o ainda mais do regime jurídico dos contratos de gestão e das parcerias com o terceiro setor.

Dessa forma, a hipótese que se apresenta é a de que o Estado do Paraná, ao estruturar o Programa Parceiro da Escola, pode ter adotado uma modelagem contratual formalmente adequada, mas materialmente incompatível com a natureza do objeto, o que demanda análise aprofundada quanto à sua constitucionalidade, legalidade e eficiência.

A eficiência administrativa constitui princípio estruturante da Administração Pública, previsto no Art. 37 da Constituição Federal. No contexto dos contratos de gestão, a eficiência deve ser mensurada por meio de indicadores objetivos e mecanismos de controle rigorosos. Entretanto, no caso do Programa Parceiro da Escola, observa-se a adoção de critérios como frequência escolar, desempenho acadêmico e satisfação da comunidade, cuja mensuração pode apresentar limitações metodológicas.

Além disso, a participação de entidades privadas com fins lucrativos levanta questionamentos quanto à transparência na utilização de recursos públicos e à efetividade dos mecanismos de fiscalização.

A ausência de instrumentos robustos de controle pode comprometer não apenas a eficiência da política pública, mas também sua legitimidade democrática.

6 Considerações finais

A análise desenvolvida indica que o modelo contratual adotado pelo Programa Parceiro da Escola apresenta potenciais incompatibilidades com o regime jurídico constitucional e administrativo aplicável, evidenciando como principal fragilidade a divergência entre a natureza do objeto contratado e a modalidade jurídica utilizada, o que pode comprometer os mecanismos de controle e transparência; ademais, a limitação da participação democrática e a fragilidade dos critérios de avaliação reforçam a necessidade de revisão do modelo, concluindo-se, portanto, que a política pública analisada demanda aperfeiçoamentos normativos e estruturais, especialmente no que se refere à escolha da modalidade contratual, à definição de indicadores de desempenho e ao fortalecimento dos mecanismos de fiscalização.

Referências

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. São Paulo: Boitempo, 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

KOZONOI, N. B. Os modelos gerenciais das organizações sociais: do contrato de gestão à prática. 46 f. 2011. **Relatório Final** (PIBIC) — Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, 2011. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/publicacoes/pibic/os-modelos-gerenciais-das-organizacoes-sociais-do-contrato-de-gestao-pratica>. Acesso em: 25 maio 2026.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. Edital de Chamamento Público nº 17/2024 – 1ª Republicação 2025 (retificado). Protocolo nº 22.737.990-1. Curitiba: SEED, 2025.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito administrativo descomplicado**. 35 ed. São Paulo: Método, 2026.

RODRIGUES, R. M. *et al.* **A (i)legitimidade das políticas públicas: a República entre a igualdade e a especificidade**. São Paulo: Malheiros, 2015.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

SARMENTO, D. O princípio republicano nos 30 anos da Constituição de 88: por uma república inclusiva. **Revista EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 296-318, 2018. Disponível em: https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/daniel_sarmento.pdf. Acesso em: 25 maio 2026.

SALLES, J. C. **Universidade pública e democracia**. São Paulo: Boitempo, 2020. Está errado onde ficou 2019

SANTOS, B. S. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

Data de submissão: 06/05/2026

Data de aceite: 07/05/2026