

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

**DANIELA SILVA FONTOURA DE BARCELLOS**

**FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS**

**GIANPAOLO POGGIO SMANIO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRIO - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente**: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Daniela Silva Fontoura de Barcellos, Frederico Thales de Araújo Martos, Gianpaolo Poggio Smanio – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-295-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

---

### **Apresentação**

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) realizou, nos dias 26, 27 e 28 de novembro de 2025, na cidade de São Paulo, o seu XXXII Congresso Nacional, tendo como instituição anfitriã a Universidade Presbiteriana Mackenzie.

O tema central desta edição — “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito” — espelha, com precisão, os desafios e as oportunidades de um mundo em profunda transformação. Em um cenário marcado pela intensificação das interconexões econômicas, políticas, culturais e tecnológicas, o Direito é convocado a repensar suas categorias, a dialogar com outros campos do saber e a responder a demandas sociais complexas, muitas vezes transnacionais.

Nesse contexto, o Grupo de Trabalho “Direitos Sociais e Políticas Públicas II” se insere de modo orgânico na proposta geral do Congresso. Ao focalizar temas como saúde, educação, habitação, trabalho, políticas antirracistas, controle social, transparência e proteção de grupos vulneráveis, o GT evidencia que o futuro do Direito — e sua internacionalização — passa pela densificação dos direitos sociais e pela construção de políticas públicas comprometidas com a dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades e a efetividade dos direitos fundamentais. Os debates aqui reunidos dialogam com agendas globais (como a Agenda 2030 da ONU) e, ao mesmo tempo, enfrentam problemas concretos do contexto brasileiro, reafirmando a centralidade das políticas públicas em um Estado Democrático de Direito em permanente reconstrução.

As atividades do GT foram coordenadas pelos(as) professores(as) Daniela Silva Fontoura de Barcellos (UFRJ), Frederico Thales de Araújo Martos (UEMG e FDF) e Gianpaolo Poggio Smanio (UPM), que conduziram os trabalhos com rigor acadêmico, sensibilidade institucional e abertura ao diálogo.

A obra que ora se apresenta reúne os artigos selecionados pelo sistema de dupla revisão cega, com avaliação por pareceristas ad hoc, para exposição no Congresso. Os textos resultam de pesquisas amadurecidas, comprometidas com a reflexão crítica e com a construção de respostas jurídicas e institucionais para problemas complexos da realidade brasileira.

Constituem contribuições relevantes para os Programas de Pós-Graduação em Direito congregados pelo CONPEDI e para pesquisadoras e pesquisadores interessados na interface entre direitos sociais, políticas públicas e transformação social.

A seguir, apresentam-se os trabalhos desta edição, em síntese:

**Título: OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE**

Autor: Abraão Lucas Ferreira Guimarães

Resumo: O artigo discute até que ponto a atuação do Poder Judiciário na efetivação do direito à saúde, previsto no art. 196 da Constituição Federal, pode ser considerada legítima sem violar a separação dos poderes. Diferenciam-se judicialização e ativismo judicial, ressaltando que decisões voltadas à tutela individual podem tensionar a implementação de políticas públicas coletivas e a gestão orçamentária. A partir de pesquisa bibliográfica e documental, o trabalho busca delinear critérios constitucionais de contenção e racionalidade da intervenção judicial, de modo a compatibilizar a proteção de direitos fundamentais com o espaço decisório dos demais poderes.

**Título: DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AOS DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS NO CUIDADO INTEGRAL DA SAÚDE MENTAL DE CRIANÇAS COM DEFICIÊNCIA INTELECTUAL**

Autores: Janaína Machado Sturza, Nicoli Francieli Gross, Renata Favoni Biudes

Resumo: A pesquisa examina os obstáculos à construção de políticas públicas intersetoriais para o cuidado integral da saúde mental de crianças com deficiência intelectual. Critica-se a hegemonia de um modelo biomédico reducionista, que desconsidera dimensões subjetivas e afetivas e reproduz práticas capacitistas nos sistemas de saúde, educação e assistência social. Com base em revisão bibliográfica e análise de marcos normativos, o estudo evidencia a invisibilidade estrutural desse grupo e propõe caminhos para políticas inclusivas fundadas na dignidade, na equidade e na integralidade do cuidado.

**Título: MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS: ANÁLISE DO PL N° 572/2022 E DIREITO COMO INSTRUMENTO INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Autora: Miriam Yanikian

Resumo: O artigo analisa o PL nº 572/2022 como lei-marco em Direitos Humanos e Empresas, destacando seu papel na transição do soft law para o hard law e na imposição de deveres de devida diligência às empresas. A partir de pesquisa qualitativa, baseada em documentos oficiais, notas técnicas e posicionamentos empresariais, demonstra-se como a pauta ingressa na agenda governamental em razão de desastres socioambientais e da atuação da sociedade civil. Conclui-se que o projeto representa avanço relevante, mas depende de arranjos institucionais sólidos e da superação de resistências para produzir efeitos concretos.

**Título: UM OLHAR DISCRIMINATÓRIO DE GÊNERO: USO DE FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS EM PROCESSOS DE SELEÇÃO E RECRUTAMENTO**

Autoras: Ana Carolina de Sá Juzo, Lais Faleiros Furuya

Resumo: O estudo investiga como o uso de ferramentas de inteligência artificial em processos de seleção e recrutamento pode reforçar discriminações de gênero. Com base em revisão narrativa de literatura e em dados sobre práticas empresariais, demonstra-se que algoritmos treinados com bases enviesadas tendem a replicar estereótipos e reduzir a diversidade. O trabalho sustenta que os ganhos de eficiência não podem obscurecer os impactos excludentes dessas tecnologias, apontando a necessidade de regulação, transparência e revisão crítica dos parâmetros utilizados pelos sistemas de IA.

**Título: ECONOMIA CRIATIVA E REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS: DESAFIOS PARA O FORTALECIMENTO DA CIDADANIA CULTURAL NA ERA DIGITAL**

Autores: Amanda Taha Junqueira, Beatriz Anceschi dos Santos, Gianpaolo Poggio Smanio

Resumo: A pesquisa discute os desafios regulatórios da economia criativa diante da centralidade das plataformas digitais. Partindo da cultura como direito fundamental, analisa-se como a plataformaização da criatividade reconfigura a cidadania cultural e concentra poder econômico e simbólico. Com método qualitativo e análise bibliográfica e documental, o artigo propõe diretrizes para a atuação estatal capazes de equilibrar interesses econômicos e proteção de direitos, de modo a estruturar um ecossistema digital que fortaleça o bem comum e a diversidade cultural.

**Título: POLÍTICAS PÚBLICAS DO TRABALHO: UMA EXPERIÊNCIA PARA A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL LABORAL**

Autor: Álick Henrique Souza Eduardo

Resumo: O artigo examina três precedentes paradigmáticos — a ADPF nº 976 e os casos Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e Fazenda Brasil Verde — para compreender violações estruturais ao direito social ao trabalho e as respostas judiciais formuladas. Analisa-se como medidas determinadas nesses processos, muitas delas configurando verdadeiras políticas públicas, podem servir de modelo para processos estruturais na Justiça do Trabalho. O estudo conclui pela relevância do processo estrutural laboral como instrumento de enfrentamento de violações persistentes e de indução de políticas protetivas.

**Título: A APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO ÀS INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR BENEFICIÁRIAS DE RECURSOS PÚBLICOS: ANÁLISE DOS LIMITES E POSSIBILIDADES**

Autores: Aline Rayane Vieira Maia, Rodrigo Espiúca dos Anjos Siqueira

Resumo: O trabalho discute a extensão da Lei de Acesso à Informação a instituições privadas de ensino superior com fins lucrativos que recebem recursos públicos indiretos, como ProUni e FIES. Utilizando método dedutivo, revisão bibliográfica e análise documental, os autores defendem que a natureza pública dos recursos e o interesse social da educação justificam a incidência da LAI sobre essas entidades. Conclui-se que tal interpretação fortalece o controle social, amplia a transparência e reforça a legitimidade democrática na gestão do ensino superior privado beneficiário de políticas públicas.

**Título: JUDICIALIZAÇÃO PARA FORNECIMENTO INTEGRAL DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA PARA CRIANÇAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA): ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ**

Autores: Carla Bertoncini, Carla Graia Correia, Isadora Ribeiro Correa

Resumo: A pesquisa analisa vinte julgados do TJPR sobre o direito à educação inclusiva de crianças e adolescentes com TEA. À luz de instrumentos internacionais e da legislação interna, demonstra-se que a concessão judicial de professor ou profissional de apoio educacional especializado tem sido condição prática para a efetivação do direito. O estudo evidencia omissões administrativas e falhas estruturais, concluindo que a judicialização, embora necessária no contexto atual, revela a urgência de políticas orçamentárias, planejamento e capacitação para que a inclusão escolar deixe de depender do Judiciário.

**Título: DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS ANTIRRACISTAS: A EMERGÊNCIA DE UM NOVO CAMPO DE ESTUDO A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DAS COTAS RACIAIS NO BRASIL**

**Autora:** Silvia Campos Paulino

**Resumo:** O artigo argumenta que a implementação das cotas raciais consolidou um campo específico de estudo em Direito e Políticas Públicas Antirracistas. Com base em revisão bibliográfica e análise normativa, resgata trajetórias de pioneiras negras, apresenta dados sobre o impacto das ações afirmativas e denuncia a falsa neutralidade do Direito. Sustenta-se que as cotas, mais do que políticas reparatórias, são instrumentos de transformação estrutural, capazes de confrontar a branquitude, desestabilizar o racismo institucional e redefinir o papel do Direito na promoção da justiça racial.

**Título: O CUSTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A FORMAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL LOCAL: UMA QUESTÃO SOCIO-ORÇAMENTÁRIA**

**Autora:** Erica Antonia Bianco De Soto Inoue

**Resumo:** A autora discute o custo das políticas públicas a partir da construção de um conceito de mínimo existencial sensível às realidades locais. Amparada em referencial interdisciplinar, sustenta que a concretização de direitos sociais exige escolhas públicas fundadas em evidências, critérios de justiça distributiva e sustentabilidade fiscal. A análise reforça a importância da avaliação de políticas e do controle social como instrumentos para definir prioridades, evitando uma compreensão abstrata do mínimo existencial dissociada das capacidades financeiras e das desigualdades territoriais.

**Título: A LEGITIMAÇÃO PRAGMÁTICA DOS DIREITOS HUMANOS E O DEVER DE IMPLEMENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS DE RENDA MÍNIMA: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

**Autor:** Alberto Lopes Da Rosa

**Resumo:** Com base na teoria de John Rawls, o artigo examina o direito ao mínimo existencial e a legitimação pragmática dos direitos humanos, relacionando-os às políticas de renda mínima, em especial ao Programa Bolsa Família. Por meio de pesquisa bibliográfica e abordagem hipotético-dedutiva, analisa-se a forma como a política de transferência condicionada de renda contribuiu para a redução da pobreza e das desigualdades. Conclui-se

que políticas de renda básica atreladas a condicionalidades podem constituir mecanismo adequado para assegurar liberdade real e dignidade material em sociedades marcadas por profundas assimetrias sociais.

**Título: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL DO GOVERNO FEDERAL: FORMAÇÃO DA AGENDA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E QUESTÃO URBANA NO BRASIL**

Autores: Roberta Candeia Gonçalves, Thiago Arruda Queiroz Lima

**Resumo:** O artigo analisa a formação da agenda do Programa Minha Casa Minha Vida, comparando o período da Presidência de Michel Temer com o atual mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Com base em pesquisa bibliográfica, documental e em dados oficiais, demonstra-se que o programa, em certos momentos, foi orientado predominantemente por lógica de mercado, com baixa participação popular. A retomada do programa no governo Lula é examinada à luz da reativação de mecanismos de participação na política urbana federal, evidenciando disputas assimétricas entre agentes econômicos e movimentos sociais por habitação digna e cidade inclusiva.

**Título: CATÁSTROFE DE PETRÓPOLIS (2022) E O DIREITO À HABITAÇÃO DIGNA: REFLEXÕES À LUZ DA TEORIA DAS CAPACIDADES DE NUSSBAUM**

Autores: Aline dos Santos Lima Rispoli, Klever Paulo Leal Filpo

**Resumo:** A pesquisa parte da tragédia de Petrópolis (2022) para discutir a desvalorização do direito à moradia digna em um contexto de intensificação das mudanças climáticas. Com base em revisão bibliográfica e documental, analisa-se a omissão estatal na prevenção de desastres e na proteção de populações vulneráveis. À luz da Teoria das Capacidades de Martha Nussbaum, evidencia-se como a negação de direitos básicos compromete a possibilidade de uma vida digna. O estudo reforça a necessidade de políticas públicas de adaptação climática, planejamento urbano e proteção socioambiental integradas.

**Título: OBSTÁCULOS À EFETIVAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO: O CASO DOS COMITÊS DE MONITORAMENTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Autor: Nicholas Arena Paliologo

Resumo: O artigo examina o funcionamento dos comitês de monitoramento previstos no Novo Marco Legal do Saneamento no Estado do Rio de Janeiro, identificando barreiras à efetivação do controle social. A partir de abordagem qualitativa, com análise documental e de procedimentos administrativos do Ministério Público, constatam-se problemas de infraestrutura, assimetria de informação e desequilíbrio de poder entre Estado e sociedade civil. Conclui-se que o fortalecimento do controle social exige condições materiais, acesso à informação e mecanismos de participação que viabilizem a universalização do saneamento e a gestão sustentável dos recursos hídricos.

**Título: AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PROTEÇÃO DA PESSOA IDOSA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA SEGURANÇA PÚBLICA**

Autores: Claudia Loeff Poglia, Álvaro Luiz Poglia

Resumo: O estudo analisa o desenho e a eficácia de políticas públicas voltadas à proteção da pessoa idosa, especialmente no campo da segurança pública. A partir de documentos internacionais, legislação interna e dados sobre violência contra idosos, evidencia-se a existência de um arcabouço normativo robusto, mas insuficientemente implementado. A pesquisa, de caráter teórico-normativo e social, conclui que a ausência de políticas criminais específicas, de redes de proteção articuladas e de estrutura adequada perpetua vulnerabilidades e exclusão, em um contexto de acelerado envelhecimento populacional.

**Título: POLÍTICAS PÚBLICAS E A RESERVA DO POSSÍVEL**

Autores: Rubens Alexandre Elias Calixto, Tarcisio Henrique Santana Lima Queiroz Oliveira

Resumo: O artigo discute a implementação de políticas públicas à luz da teoria do Estado Social desenhado pela Constituição de 1988 e do debate em torno da chamada reserva do possível. Após reconstruir os fundamentos teóricos do dever estatal de concretização de direitos sociais, o estudo analisa decisões dos tribunais superiores que enfrentam a tensão entre judicialização de políticas e separação de poderes. Os autores sustentam que, quando pautadas em proporcionalidade, racionalidade e cooperação institucional, as intervenções judiciais podem ser legítimas e compatíveis com a discricionariedade administrativa.

**Título: ANÁLISE CRÍTICA DA LEI ESTADUAL Nº 100/2007: IMPACTOS ADMINISTRATIVOS E A JURISPRUDÊNCIA DO STF NA ADI 4876**

Autores: Valdenio Mendes De Souza, Ana Virginia Rodrigues de Souza, Eliane Venâncio Martins

Resumo: O artigo revisita a Lei Complementar nº 100/2007, do Estado de Minas Gerais, que buscou regularizar a situação de milhares de servidores temporários sem concurso, posteriormente declarada inconstitucional pelo STF na ADI 4876. Com base em pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, analisam-se os impactos sociais, administrativos e jurídicos da promulgação e da anulação da norma, bem como a modulação de efeitos adotada pela Corte. Conclui-se que o julgamento reafirmou a centralidade do concurso público, reforçou a necessidade de práticas de compliance na gestão de pessoal e oferece lições relevantes para a governança e para a preservação de direitos fundamentais no âmbito da administração pública.

Em perspectiva acadêmica e científica, este conjunto de trabalhos convida o leitor a um mergulho cuidadoso em temas que atravessam a vida concreta das pessoas e a própria legitimidade do Estado Democrático de Direito. A qualidade das pesquisas apresentadas, o rigor metodológico e a diversidade de enfoques atestam a importância do XXXII CONPEDI como espaço privilegiado de diálogo acadêmico, formação crítica e construção compartilhada de soluções para os desafios do presente e do futuro do Direito.

Que a leitura destas páginas inspire novas investigações, fortaleça redes de cooperação e contribua, em última análise, para um projeto de sociedade mais justa, inclusiva e solidária.

Profa. Dra. Daniela Silva Fontoura de Barcellos (UFRJ)

Prof. Dr. Frederico Thales de Araújo Martos (UEMG e FDF)

Prof. Dr. Gianpaolo Poggio Smanio (UPM)

# **A APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO ÀS INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR BENEFICIÁRIAS DE RECURSOS PÚBLICOS: ANÁLISE DOS LIMITES E POSSIBILIDADES**

## **THE APPLICATION OF THE ACCESS TO INFORMATION LAW TO PRIVATE HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS BENEFITING FROM PUBLIC FUNDS: LIMITS AND POSSIBILITIES**

**Aline Rayane Vieira Maia <sup>1</sup>**  
**Rodrigo Espiúca dos Anjos Siqueira <sup>2</sup>**

### **Resumo**

Este artigo analisa a possibilidade de aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI) às instituições privadas de ensino superior com fins lucrativos que recebem recursos públicos indiretos, como nos programas ProUni e FIES. A pesquisa parte da premissa de que o direito à informação é fundamental e explora os limites normativos da LAI, discutindo a ampliação de seu alcance à iniciativa privada beneficiada por políticas públicas. O estudo adota o método de abordagem dedutivo, partindo de premissas gerais sobre transparência e interesse público para uma conclusão específica sobre a sujeição das IES privadas à LAI. Quanto às técnicas de pesquisa, utiliza-se revisão bibliográfica e análise documental crítica, com ênfase na legislação vigente, decisões judiciais e relatórios de órgãos de controle. O trabalho caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa e exploratória, buscando compreender e interpretar um fenômeno jurídico complexo. Ao final, conclui que a LAI é aplicável às IES privadas beneficiárias do ProUni e FIES, assegurando o controle social e a legitimidade democrática.

**Palavras-chave:** Direito fundamental à informação, Dever de transparência, Lei de acesso à informação, Instituições privadas, Direito à educação

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article analyzes the possible application of the Brazilian Access to Information Law (LAI) to for-profit private higher education institutions that receive indirect public funds through programs such as ProUni and FIES. The research is grounded on the premise that the right to information is fundamental and explores the normative limits of LAI, discussing the extension of its scope to private entities benefiting from public policies. The study adopts a deductive scientific approach, moving from general premises on transparency and public interest to a specific conclusion regarding the subjection of private HEIs to LAI. As research techniques, it employs bibliographic review and critical documental analysis, focusing on current legislation, judicial decisions, and oversight body reports. The work is characterized

---

<sup>1</sup> Graduanda no Bacharelado em Direito do Centro Universitário Estácio de Brasília-DF.

<sup>2</sup> Pós-doutorando em educação (UFPE) com bolsa CETALC. Doutor em Direito (UFRGS). Professor no Centro Universitário UNIEURO e na Estácio Brasília-DF. Advogado.

as qualitative and exploratory research, aiming to interpret a complex legal phenomenon. In conclusion, it finds that LAI is applicable to private HEIs participating in ProUni and FIES, ensuring social control and democratic legitimacy.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Fundamental right to information, Duty to be transparent, Access to information law, Private institutions, Right to education

## 1 INTRODUÇÃO

Em uma sociedade marcada pela circulação massiva e acelerada de dados, o acesso transparente às decisões e estruturas que moldam a vida coletiva tornou-se não apenas um direito, mas uma exigência democrática inegociável. Apesar dos avanços normativos conquistados nas últimas décadas, ainda persistem lacunas significativas nos processos de transparência pública, sobretudo quando as informações estão sob a guarda de entidades privadas que recebem incentivos públicos ou exercem funções de natureza pública.

Em diversos contextos, observa-se a manutenção de bolsões de opacidade institucional, nos quais informações de interesse coletivo são retidas sob justificativas formais de que a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) não lhes seria aplicável – postura que ignora o princípio da transparência como valor estruturante da sociedade, bem como, da administração pública contemporânea.

A consolidação da transparência como princípio essencial da administração pública brasileira, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, conferiu ao direito de acesso à informação o status de direito fundamental. Como destacam Molinari e Scarlet (2017, p. 1005), “a liberdade de informações e os correlatos direitos de acesso à informação representam técnicas democráticas de alta densidade” com impactos diretos na cidadania ativa e no exercício democrático efetivo.

Partindo-se da premissa que o direito à informação é um direito fundamental social, e, à luz do sistema materialmente aberto de direitos fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro, este artigo pretende responder à seguinte pergunta: é possível ampliar o alcance da LAI às entidades privadas, com fins lucrativos, que são beneficiadas por recursos públicos indiretos, como ocorre com o ProUni e o FIES?

Para tanto, o relatório de pesquisa se subdivide em três seções principais, sendo a primeira dedicada à análise dos limites de aplicação da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), especialmente em relação ao seu alcance às instituições privadas com finalidade lucrativa. A segunda seção, por seu turno, analisa a possibilidade de ampliação do escopo de aplicação da referida Lei em relação às instituições privadas de educação. A terceira, e última seção, apresenta os argumentos e a perspectivas dos órgãos públicos de controle e favorecimento da transparência.

Como conclusão, a pesquisa culmina por afirmar que a Lei de Acesso à Informação (LAI) é aplicável, por meio de uma interpretação sistemática e principiológica, às entidades privadas com fins lucrativos que recebem recursos públicos, como ocorre com as Instituições de Ensino Superior (IES) participantes do ProUni e do FIES. Embora tais entidades não estejam expressamente previstas no art. 2º da LAI, argumenta-se que sua atuação em área de notório interesse público – o direito humano fundamental social à educação – e seu vínculo com políticas públicas financiadas pelo Estado, impõem sua adesão ao dever de transparência.

O presente artigo científico caracteriza-se, quanto à sua abordagem, como uma pesquisa de natureza qualitativa. Tal escolha justifica-se pela finalidade do estudo, que não visa quantificar dados, mas sim analisar e interpretar um fenômeno jurídico complexo: a aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação a IES privadas.

No que tange aos objetivos, a pesquisa pode ser classificada como exploratória, pois visa proporcionar maior familiaridade com um problema ainda pouco explorado na doutrina, qual seja, a ausência de um regime de transparência claro para instituições de ensino superior privadas com fins lucrativos que executam políticas públicas. Quanto aos procedimentos técnicos, a investigação foi desenvolvida por meio da combinação de pesquisa bibliográfica e documental.

Por técnicas de pesquisa, adotou-se a revisão bibliográfica e análise crítica documental, com especial enfoque para a legislação brasileira vigente, como, por exemplo, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e o Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei nº 13.460/2017). Adicionalmente, procedeu-se à análise de fontes jurisprudenciais e de controle externo, com foco na decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.330/DF e no relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União sobre os programas ProUni e FIES (TC-013.493/2008-4).

O método de abordagem científica utilizado foi o dedutivo, partindo-se de premissas gerais – os princípios constitucionais da publicidade e do interesse público e as normas legais sobre transparência – para chegar a uma conclusão específica sobre a sujeição das IES privadas à LAI.

## 2 OS LIMITES DE APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) estabelece os critérios para assegurar e o livre exercício do direito fundamental de acesso à informação. Embora seja considerada um avanço institucional, a lei limita expressamente sua aplicação, em seu texto, aos órgãos públicos e às entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos. Conforme os artigos 1º e 2º (BRASIL, 2011):

Art. 1º. [...] Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei: I – os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; II – as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Dita limitação, entretanto, suscita uma questão relevante: seria possível, e necessário, ampliar o alcance da LAI às entidades privadas com fins lucrativos que desempenham funções públicas ou são beneficiadas por recursos públicos indiretos, como ocorre com o ProUni e o FIES? Tais instituições, embora não integrem a administração pública e não se enquadrem entre as entidades privadas sem fins lucrativos mencionadas no art. 2º da lei, prestam serviços essenciais à sociedade, em áreas de interesse público cuja titularidade é originária do Estado.

### 2.1 DO DIREITO COMPARADO NA APLICAÇÃO DO DEVER DE TRANSPARÊNCIA

A submissão de entidades privadas a deveres de transparência é uma tendência observada globalmente, não se limitando ao ordenamento jurídico brasileiro. Em democracias consolidadas, há uma crescente extensão das leis de acesso à informação para particulares que atuam como contratados do governo ou que gerenciam recursos públicos.

Nos Estados Unidos, por exemplo, a jurisprudência relativa ao *Freedom of Information Act* (FOIA), codificado no 5 U.S.C. § 552 (1966) e atualizado pelo *Electronic Freedom of*

*Information Act Amendments* (1996), reconhece que registros em posse de um contratado privado podem ser considerados “registros da agência” (*agency records*), sempre que a entidade privada exerce uma função governamental sob supervisão do poder público (U.S. Department of Justice, 2020). Essa abordagem funcional, que transcende a natureza jurídica do detentor da informação, reforça o argumento de que a transparência deve acompanhar o fluxo da função pública e do uso de recursos estatais, e não se limitar às fronteiras formais da Administração.

Por outro lado, no Reino Unido, a *Freedom of Information Act 2000* (c.36) prevê a inclusão de entidades privadas que desempenham funções públicas, sujeitando-as a obrigações de transparência quando gerenciam recursos públicos ou serviços delegados (UK Government, 2000). A Autoridade de Informação Britânica (ICO) esclarece que a lei se aplica a “organizações públicas e certas organizações privadas quando fornecem serviços públicos” (ICO, 2021), evidenciando a centralidade da função pública como critério determinante.

Na América Latina, o Chile é referência ao ampliar o acesso à informação para organizações privadas que executam atividades financiadas pelo Estado, consolidando uma tendência internacional de maior controle e accountability sobre recursos públicos, independentemente da titularidade formal do gestor (Ley N° 20.285, 2008; Torres, 2018).

Essa perspectiva comparada demonstra que a tese central deste artigo, segundo a qual as IES beneficiadas pelo ProUni e FIES, ao exercerem função pública, devem obedecer aos deveres de transparência previstos na Constituição Federal e na Lei de Acesso à Informação, está plenamente alinhada a um movimento global. Em outras palavras, a obrigação de publicidade e prestação de contas acompanha a função pública desempenhada, legitimando o controle social e a *accountability* sobre entidades privadas que atuam em cooperação com o Estado.

## 2.2 ARGUMENTOS DOUTRINÁRIOS ACERCA DO DEVER DE TRANSPRÊNCIA

A análise sobre a submissão das instituições de ensino superior (IES) privadas a deveres de transparência pública passa, invariavelmente, pela complexa definição do que constitui um “serviço público” no direito brasileiro. Longe de ser uníssona, a doutrina administrativista oferece um rico debate sobre o tema. Para a finalidade deste artigo, é crucial dissecar as

principais correntes, partindo das mais restritivas às mais abrangentes, para construir um sólido alicerce para a tese aqui defendida.

Em uma ponta do espectro, a corrente formalista, classicamente associada a Hely Lopes Meirelles, foca nos elementos constitutivos da prestação. Para ele, serviço público é a atividade prestada pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, através de um ato de delegação (2000, p. 53). A terminologia "delegação", em seu sentido clássico, refere-se ao ato administrativo pelo qual o Estado transfere a execução de um serviço a um particular (o delegado), mantendo para si a titularidade.

Contudo, é crucial refinar essa análise, pois a relação do Estado com as IES via ProUni/FIES se caracteriza com maior precisão como uma política de fomento. Nessa modalidade, o Estado não transfere a execução de um serviço, mas induz a atuação do particular por meio de incentivos (a renúncia fiscal) para alcançar um fim de interesse coletivo. Embora tecnicamente distinta da delegação, a atividade fomentada, ao ser custeada por recursos públicos indiretos e direcionada a uma finalidade pública, também atrai um regime jurídico específico. A força dessa constatação para este estudo está no reconhecimento de que, ao aderir ao programa, a entidade privada se torna um instrumento para a realização de uma política de Estado, submetendo-se, por consequência, os deveres de controle e publicidade.

Num patamar de maior rigor conceitual, a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello oferece a visão mais restritiva e influente. Em sua obra, o autor apresenta uma definição precisa, na qual dois conceitos são indispensáveis para a caracterização do serviço público: a titularidade estatal e o regime de direito público (MELLO, 2021, p. 699).

Nesse entendimento estrito, a educação prestada por IES privadas com fins lucrativos não se enquadraria como serviço público *stricto sensu*. Ainda que o Estado as fomente e regule, ele não detém a titularidade formal da atividade prestada por elas, e estas não operam sob um regime integral de direito público. A visão de Mello, portanto, apresenta um desafio à tese, que é superado por abordagens doutrinárias mais recentes, focadas na realidade das complexas parcerias estatais contemporâneas.

Em contraponto direto a essa visão, Maria Sylvia Zanella Di Pietro oferece uma perspectiva mais ampla e adequada à realidade de programas como o ProUni e o FIES. A autora trabalha com a categoria de "serviços públicos não exclusivos do Estado", que são aqueles de relevância pública (como educação e saúde) cuja prestação é aberta à iniciativa privada, que

atua em cooperação com o poder público. Ao analisar as "Parcerias na Administração Pública", Di Pietro argumenta que, quando uma entidade privada se insere em uma política estatal e recebe fomento para tal, ela passa a integrar o sistema de prestação daquele serviço (DI PIETRO, 2015). Consequentemente, mesmo com autonomia gerencial, a entidade se sujeita aos princípios constitucionais da Administração, notadamente o da publicidade e da eficiência, pois está lidando com recursos e finalidades que são, em essência, públicos (DI PIETRO, 2024, p. 215-218).

Em semelhante raciocínio, Marçal Justen Filho introduz o conceito de *munus publicum*. Essa terminologia jurídica descreve um encargo ou dever de interesse público imposto por lei a um particular, que o exerce em nome próprio, mas para satisfazer uma finalidade coletiva. Diferente de um contrato comum, o *munus* não é uma simples troca de interesses; é a assunção de uma responsabilidade social. Ao aderir ao ProUni, a IES não celebra um mero negócio para obter isenção fiscal; ela aceita o *munus* de realizar o direito à educação para uma parcela da população, um dever originário do Estado. Essa aceitação voluntária do encargo traz consigo, de forma implícita, as obrigações acessórias de transparência e prestação de contas, indispensáveis para a verificação do cumprimento desse dever (JUSTEN FILHO, 2020, p. 342-350).

De forma complementar, Alexandre Santos de Aragão desenvolve a tese da "funcionalização" da atividade privada. Este conceito explica o fenômeno pelo qual uma atividade, embora permanecendo privada em sua titularidade e gestão, passa a ter sua função e seus objetivos direcionados para a realização de uma política pública. A atividade é "funcionalizada" pelo interesse público. No caso das IES, a sua função empresarial de matricular alunos é cooptada pela função pública de promover a inclusão educacional. Uma vez que a finalidade da atividade se torna pública, a sua execução não pode mais ser opaca, devendo se submeter aos princípios que regem a busca pelo interesse coletivo, como o da publicidade (ARAGÃO, 2017, p. 120-123).

Após a análise aprofundada das diferentes correntes, observa-se que, embora a visão mais clássica e restritiva de Bandeira de Mello represente um obstáculo formal, a doutrina administrativista mais moderna oferece um robusto arcabouço para a sujeição das IES privadas à transparência. As teses da parceria público-privada de Di Pietro, do *munus publicum* de Justen Filho e da funcionalização de Aragão convergem para a mesma conclusão: ao se beneficiarem de vultosos recursos públicos para executar uma política de Estado, as IES transcendem sua

natureza meramente privada e são atraídas para a órbita do direito público, tornando a transparência de seus atos não uma opção, mas uma exigência de legitimidade e controle social.

## 2.3 O CÓDIGO DE DEFESA DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS E O ACESSO À TRANSPARÊNCIA

Um dos fundamentos mais robustos para a aplicação da LAI a entidades privadas que executam políticas públicas reside na Lei nº 13.460/2017, que instituiu o Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos (CDUSP). Este diploma legal representa uma mudança de paradigma na relação entre o cidadão e o Estado, consolidando uma visão na qual o usuário não é um mero administrado, mas um sujeito de direitos com garantias exigíveis. O objetivo do CDUSP foi regulamentar os direitos básicos dos cidadãos em sua interação com a prestação de serviços públicos, assegurando padrões mínimos de qualidade, urbanidade, participação social e, o que é crucial para este estudo, acesso à informação e transparência. Ao fazer isso, a lei fortaleceu a lógica da prestação de contas como um pilar da governança, estendendo-a não apenas ao Estado, mas a todos aqueles que atuam em seu nome.

O ponto de inflexão para a tese aqui defendida encontra-se na arquitetura do artigo 1º do CDUSP. O caput do artigo estabelece uma conexão direta e inequívoca com a Lei de Acesso à Informação, ao dispor que “O acesso à informação previsto nesta Lei reger-se-á pelos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI)”. Em seguida, de forma crucial, seu parágrafo primeiro funciona como uma cláusula de extensão, determinando que: “Aplica-se, no que couber, o disposto nesta lei aos serviços públicos prestados por particular” (BRASIL, 2017).

Essa combinação cria uma verdadeira ponte normativa. De um lado, o CDUSP “importa” todo o regime de transparência da LAI para dentro de seu próprio escopo. Do outro, ele “exporta” esse mesmo regime para o setor privado, sempre que este estiver na posição de prestador de um serviço público. A expressão “no que couber” indica que, embora um particular não possua todas as obrigações de um órgão estatal, os deveres essenciais de transparência relacionados à prestação do serviço público em si são plenamente aplicáveis.

No contexto deste estudo, o CDUSP assume, portanto, um papel fundamental. Ele oferece um fundamento jurídico autônomo e posterior à LAI, que efetivamente resolve a lacuna textual do artigo 2º da Lei de Acesso, o qual menciona apenas entidades privadas sem fins lucrativos. Através desta ponte normativa, o regime de transparência da LAI é estendido às instituições privadas de ensino superior com fins lucrativos que, ao participarem de programas como o ProUni e o FIES, atuam inequivocamente como prestadoras de um serviço público, fomentado e financiado indiretamente pelo Estado. Essa interface legal reforça a tese de que o dever de publicidade não é uma opção, mas uma consequência jurídica direta da participação privada na implementação de políticas públicas.

A aplicação do CDUSP a este cenário, contudo, depende da comprovação de uma premissa central: a de que a atividade educacional desempenhada por essas IES, no contexto específico dos programas federais, qualifica-se como um "serviço público prestado por particular" para os fins da lei. A análise dessa premissa é, portanto, o próximo passo lógico na construção deste argumento.

## 2.4 A EDUCAÇÃO COMO SERVIÇO PÚBLICO

A educação, conforme estabelece o artigo 6º da Constituição Federal de 1988, é um direito social fundamental, intrinsecamente ligado à dignidade da pessoa humana, ao exercício da cidadania e ao desenvolvimento da nação. A Carta Magna não apenas o elenca como um direito, mas impõe ao Estado o dever irrenunciável de seu provimento (BRASIL, 1988). Esse dever se materializa por meio da formulação e execução de políticas públicas que visam não apenas garantir a oferta, mas também promover a igualdade de condições para o acesso e a permanência no sistema de ensino, com especial atenção ao ensino superior, considerado um vetor estratégico para o progresso social e econômico.

Nesse arranjo constitucional, o art. 209 da CF/88 estabelece que o ensino é "livre à iniciativa privada", mas impõe, no mesmo dispositivo, duas condições intransponíveis: o "cumprimento das normas gerais da educação nacional" e a "autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público" (BRASIL, 1988). Essas condicionantes são cruciais, pois descharacterizam a prestação de serviços educacionais como uma atividade de livre mercado.

Na prática, a submissão às "normas gerais" implica uma estrita aderência à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e a toda a malha regulatória do Ministério da Educação (MEC). A "autorização e avaliação de qualidade", por sua vez, materializa-se no rigoroso processo de credenciamento das instituições e de seus cursos, bem como na sua submissão periódica ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Dessa forma, mesmo quando exercida por instituições privadas com fins lucrativos, a atividade educacional jamais se despede de sua natureza eminentemente pública, por se tratar de um serviço de altíssimo interesse coletivo, intensamente regulado e fomentado pelo Estado.

Dentro desse contexto, uma vez credenciada pelo MEC, a Instituição de Ensino Superior (IES) privada passa a integrar formalmente o sistema educacional brasileiro, não como um agente autônomo, mas como um prestador de serviço que atua em um regime de cooperação com o Estado. Essa relação de cooperação foi massivamente intensificada por políticas públicas como o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Como destaca Viviane Queiroz (2014), tais parcerias, longe de serem um mero incentivo, representam uma significativa transferência de recursos públicos para o setor privado. A autora ressalta que "o Estado brasileiro está conduzindo suas ações para a educação superior privada [...] por meio das isenções fiscais do ProUni e FIES e apoio do BNDES" (QUEIROZ, 2014, p. 52). A renúncia fiscal, nesse caso, deve ser compreendida em sua essência: trata-se de um gasto público indireto, no qual o Estado renuncia a uma receita em troca da prestação de um serviço que atende a uma finalidade pública por ele determinada.

A constatação de que essas instituições gerem vultosos recursos públicos indiretos para executar uma política de Estado reforça a tese de que elas exercem uma função pública delegada em cooperação, o que lhes impõe obrigações compatíveis com as da própria administração pública, especialmente a transparência. O respaldo teórico para essa vinculação pode ser encontrado no trabalho de Daniel Wunder Hachem (2011, p. 70), que argumenta que a obrigação de proteger e não contrariar o interesse público "não se dirige somente ao Poder Público, mas também aos particulares". Quando um particular decide voluntariamente atuar em um domínio funcionalizado pelo interesse público, como é o caso de uma IES que adere ao ProUni, ele se submete aos princípios que regem aquele domínio. A autonomia privada é, portanto, modulada pela finalidade pública que a entidade se propôs a ajudar a realizar.

Conclui-se, portanto, que o ordenamento jurídico brasileiro constrói um caminho lógico e coeso para a submissão dessas entidades privadas ao dever de transparência. Partindo de status

constitucional da educação como dever do Estado, passando pela regulação intensa da atuação privada no setor, e chegando à natureza de gasto público indireto dos benefícios recebidos via ProUni e FIES, torna-se evidente que a atividade exercida por essas IES transcende o domínio estritamente privado. Ao permitirem que sua atuação seja instrumentalizada para a consecução de uma política pública, essas instituições passam a ter sua autonomia vinculada à observância dos princípios do interesse público, dentre os quais a transparência se revela como ferramenta indispensável para o controle social e a legitimidade de todo o sistema.

### **3 O POSICIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E DA JURISPRUDÊNCIA NO BRASIL**

A tese de que as instituições de ensino superior (IES) privadas, beneficiadas por programas como o ProUni e o FIES, estão obrigadas aos deveres de transparência encontra um sólido e coeso respaldo em um conjunto de precedentes judiciais e deliberações dos órgãos de controle. Longe de ser uma interpretação isolada, a análise dessas decisões revela um verdadeiro consenso institucional de que a gestão de recursos ou o desempenho de funções de interesse público, independentemente da natureza jurídica do agente, atrai a incidência dos princípios da Administração Pública.

O marco fundamental para esse entendimento é o Mandado de Segurança nº 33.340/DF, julgado pelo Supremo Tribunal Federal. Embora o caso concreto envolvesse a recusa do BNDES em fornecer ao Tribunal de Contas da União (TCU) informações sobre operações financeiras com entes privados, a *ratio decidendi*<sup>1</sup> firmada pela Corte estabeleceu teses de caráter universal. Nas palavras do relator Ministro Luiz Fux:

“Situação semelhante ocorre com as entidades integrantes do propalado Terceiro Setor [...] Ao mesmo tempo em que a aludida qualificação traz inúmeras vantagens, por facilitar o recebimento de recursos públicos [...] ela impõe um maior controle do Poder Público em relação aos atos dessas entidades.” (STF, 1<sup>a</sup> Turma, MS 33.340/DF, rel. Min. Luiz Fux, p.10) [...] “O segredo como “alma do negócio” consubstancia a máxima cotidiana inaplicável em casos análogos ao sub judice, tanto mais que, quem contrata com o poder público não pode ter segredos,

---

<sup>1</sup> *Ratio decidendi* é a expressão latina que significa “razão de decidir”, correspondendo ao fundamento jurídico essencial que sustenta a conclusão de um julgado e que, portanto, possui força vinculante como precedente. É distinta do *obiter dictum*, que são considerações acessórias sem caráter vinculante.

especialmente se a revelação for necessária para o controle da legitimidade do emprego dos recursos públicos. É que a contratação pública não pode ser feita em esconderijos envernizados por um arcabouço jurídico capaz de impedir o controle social quanto ao emprego das verbas públicas.” (BRASIL, STF, MS 33.340/DF, p.2).

Referida decisão consolida a noção de que o direito ao sigilo empresarial e de dados não é absoluto, devendo ser relativizado diante de um interesse público maior. A Corte assentou que o sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos. Mais do que isso, o Tribunal foi explícito ao afirmar que operações financeiras que utilizam verbas estatais não estão, em sua essência, protegidas pelo sigilo bancário, pois se submetem diretamente aos princípios da administração pública cravados no art. 37 da Constituição Federal.

O ponto mais contundente do julgado, e que dialoga diretamente com a tese deste artigo, é o tratamento dado ao particular que, voluntariamente, estabelece um vínculo com o Estado. O STF rechaçou a ideia de que o segredo de negócio possa ser invocado, firmando a premissa de que “quem contrata com o poder público não pode ter segredos, especialmente se a revelação for necessária para o controle da legitimidade do emprego dos recursos públicos”. Em um trecho de notável força retórica, a Corte arremata:

“É por isso que a contratação pública não pode ser feita em esconderijos envernizados por um arcabouço jurídico capaz de impedir o controle social quanto ao emprego das verbas públicas.” (BRASIL, STF, MS 33.340/DF, p.11, rel. Min. Luiz Fux, 1<sup>a</sup> Turma).

Dessa forma, ao transpor essa lógica, a IES que adere ao ProUni ou ao FIES se enquadra perfeitamente na figura do “particular que contrata com o poder público”. A recusa em fornecer informações sobre a aplicação dos benefícios (renúncia fiscal) e o cumprimento das contrapartidas sociais seria, portanto, inadmissível, pois, como concluiu o STF no caso, tais informações são “imprescindíveis para o controle da sociedade quanto à destinação de vultosos recursos públicos”.

### 3.1 A NATUREZA DE GASTO PÚBLICO ATRIBUÍDA AO PROUNI E AO FIES

Os programas ProUni e FIES são exemplos de políticas públicas que, embora executadas por instituições privadas, envolvem recursos públicos ou renúncia fiscal, impondo a obrigação de transparência e prestação de contas à sociedade. O ProUni, instituído pela Lei nº 11.096/2005, tem natureza de programa público de concessão de bolsas de estudo, destinado a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior, mediante bolsas integrais ou parciais em instituições privadas de educação superior (Lei nº 11.096/2005, art. 1º). A formalização da concessão ocorre por meio de convênios ou termos de adesão firmados entre o Ministério da Educação e as instituições de ensino, assegurando que a execução do programa esteja subordinada ao controle estatal (art. 4º). Ademais, as instituições beneficiadas devem prestar contas ao MEC, sob pena de devolução dos valores das bolsas concedidas (art. 6º), evidenciando o dever legal de publicidade e transparência.

De forma análoga, o FIES, instituído pela Lei nº 10.260/2001, é um programa público de financiamento estudantil, financiando a graduação de estudantes em cursos não gratuitos em instituições privadas. A contratação formaliza-se por meio de contrato entre o estudante e a instituição financeira participante, com anuência da instituição de ensino superior (Lei nº 10.260/2001, art. 2º), garantindo a vinculação jurídica e o controle da execução. As instituições envolvidas devem prestar informações ao Ministério da Educação e ao Tribunal de Contas da União, inclusive quanto aos beneficiários e aos valores financiados (art. 10), reforçando o dever de transparência ativa.

Essa natureza pública, já explícita na legislação ordinária, foi posteriormente analisada e confirmada pelo Supremo Tribunal Federal. Se o MS 33.340/DF estabeleceu a regra geral, a (ADI) 3.330/DF declarou a constitucionalidade do Programa Universidade para Todos (ProUni) que foi intensamente debatida no Supremo Tribunal Federal, especialmente quanto à forma legislativa utilizada para instituir seu benefício fiscal.

A tese contrária ao programa argumentava que a Lei nº 11.096/2005, por ser ordinária, não poderia regular matéria de imunidade tributária, reservada à lei complementar pelo art. 146, II, da Constituição. Contudo, o STF, na ADI, rechaçou tal argumento ao fundamentar que a própria Constituição delegou a regulação da matéria no voto do relator, Ministro Ayres Britto,

foi decisivo ao esclarecer a delegação de competência feita pela própria Constituição, rebatendo diretamente a alegação de inconstitucionalidade formal:

Não é bem assim. Veja-se que a própria Constituição Federal, ao descrever certas hipóteses de imunidade tributária, assentou que: “Art. 195 (...) § 7º. São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades benéficas de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.” É exatamente aí, nesse § 7º do art. 195, que o termo “isenção” outra coisa não traduz senão imunidade tributária. E o fato é que essa espécie de desoneração fiscal tem como destinatárias as entidades benéficas de assistência social que satisfaçam os requisitos estabelecidos em lei. Logo, o discurso normativo-constitucional foi que instituiu um novo óbice ao poder estatal de tributar as pessoas jurídico-privadas a que se referiu, embora transferindo para a lei – e lei ordinária, enfatize-se – a tarefa de indicar os pressupostos de gozo do favor fiscal. Não o favor em si. Em palavras outras, não foi a lei requestada pelo § 7º do art. 195 do Magno Texto Federal que, no tema, ficou autorizada a limitar o poder estatal de imposição tributária. O que à lei se conferiu foi a força de aportar consigo as regras de configuração de determinadas entidades privadas como de beneficência no campo da assistência social, para, e só então, fazerem jus a uma desoneração antecipadamente criada. Antecipadamente criada pela Constituição e, nessa medida, consubstanciadora de imunidade. A despeito do nome “isenção”, utilizado por rematada atecnia. (BRASIL, 2012, p. 19-20).

Desse modo, a Corte firmou o entendimento de que a Lei do ProUni não usurpou competência, mas apenas exerceu a função que lhe foi designada, pois “o que à lei se conferiu foi a força de aportar consigo as regras de configuração de determinadas entidades privadas como de beneficência no campo da assistência social, para, e só então, fazerem jus a uma desoneração antecipadamente criada” pela própria Constituição (BRASIL, 2012, p. 20). Nessa decisão, o STF validou o programa ao enquadrar seu benefício fiscal na lógica do artigo 195, § 7º, da Constituição Federal.

A partir dessa base, embora as IES não sejam, por natureza, entidades benéficas, elas passam a exercer uma função social análoga ao oferecerem bolsas como contrapartida. Essa equiparação funcional permitiu à Corte classificar o benefício fiscal como uma modalidade de gasto público indireto, tornando imperativa a aplicação dos deveres de transparência e controle social. A materialidade desse investimento público é confirmada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na Auditoria Operacional TC-013.493/2008-4, que demonstrou que ProUni e FIES são financiados por vultosos recursos de renúncia fiscal:

Os programas ProUni e FIES são revestidos de grande materialidade, somando cerca de 1,4 bilhões de reais para o ano de 2008. Este valor é composto por 325,8 milhões reais referentes à estimativa de renúncia fiscal para o ProUni e de 1,06 bilhões de reais autorizados na LOA18 para execução orçamentária do FIES (TCU, 2008, p.15)

A materialização desse dever de transparência ocorre, em grande medida, por meio de Ações Civis Públicas (ACPs) ajuizadas pelo Ministério Público Federal (MPF). Este instrumento, regulado pela Lei nº 7.347/1985, tem sido fundamental para garantir o cumprimento das finalidades sociais dos programas. A robustez jurídica de tais ações reside na aplicação da *ratio decidendi* do MS 33.340/DF, que, como assentou o STF, é a de que “a publicidade é condição essencial para a legitimidade da atuação administrativa e do controle social”.

Consolidando esse entendimento, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 816/2009-Plenário, foi categórico ao analisar a gestão de renúncias fiscais na educação superior, destacando em seu voto condutor que:

É importante recomendar ao MEC que implemente uma rotina de fiscalização nas IES para confirmar a fidedignidade das informações prestadas, impossibilitando que as mesmas tenham margem de ofertar um número menor de bolsas que o efetivamente devido. Além disso, deve ser proposta alteração no sistema de isenção fiscal oferecida às IES participantes, de modo que passe a ser proporcional ao número de cursos bem avaliados e de bolsas efetivamente ocupadas, a fim de que o benefício ofertado pelas instituições seja equivalente à contrapartida recebida do Estado (TCU, 2009, § 195, p. 47).

Essa posição, reiterada em outras deliberações do TCU, confirma que as IES, ao aderirem a esses programas, assumem um *munus publicum* e devem total observância aos princípios administrativos, alinhando-se perfeitamente à jurisprudência do STF.

A análise conjunta dessas decisões demonstra um caminho lógico e sem arestas: o Judiciário e os órgãos de controle, de forma uníssona, reconhecem que a gestão de benefícios públicos por entidades privadas impõe a elas o inafastável dever de transparência, legitimando o controle social sobre suas atividades.

#### **4 CONCLUSÃO**

A discussão sobre a transparência nas instituições privadas de ensino superior que recebem recursos públicos indiretos é central para a consolidação democrática e o controle social no Brasil. O desafio reside em superar a limitação literal da Lei de Acesso à Informação,

garantindo que entidades privadas, ao exercerem funções de interesse público e serem beneficiadas por políticas como ProUni e FIES, estejam sujeitas aos deveres de publicidade e prestação de contas.

Na primeira seção, analisou-se os limites normativos da LAI, destacando que seu texto restringe a aplicação às entidades privadas sem fins lucrativos. No entanto, a análise principiológica e a evolução da doutrina administrativa indicam que a função pública exercida pelas IES privadas, especialmente quando vinculadas a políticas educacionais financiadas pelo Estado, justifica a ampliação do alcance da transparência.

A segunda seção aprofundou a possibilidade de extensão da LAI às instituições privadas de educação, ressaltando a natureza pública da educação no ordenamento brasileiro, a regulação intensa do setor e o papel das IES como parceiras do Estado. A atuação dessas instituições, ao receberem recursos públicos indiretos, configura um *munus publicum*, exigindo transparência e controle social.

Na terceira seção, foram apresentados os argumentos e posicionamentos dos órgãos de controle e da jurisprudência, que reconhecem a obrigatoriedade da transparência para qualquer entidade que gerencie recursos públicos ou exerça funções de interesse coletivo. O STF e o TCU consolidam o entendimento de que a gestão de benefícios públicos por particulares impõe o dever de publicidade, legitimando o controle democrático.

Em síntese, a análise realizada responde afirmativamente à pergunta de pesquisa: é possível e necessário aplicar a Lei de Acesso à Informação às instituições privadas com fins lucrativos beneficiadas por recursos públicos indiretos, como ProUni e FIES. Tal medida representa não apenas uma exigência jurídica, mas um imperativo democrático para garantir a legitimidade, a eficácia das políticas públicas e o direito fundamental à transparência.

À guisa de conclusão, com base na análise empreendida, afirma-se que a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) é plenamente aplicável às instituições de ensino superior (IES) privadas com fins lucrativos beneficiárias de programas como ProUni e FIES. Fundamenta-se tal afirmação no reconhecimento de necessidade de superação da lacuna literal do artigo 2º da LAI por meio de uma interpretação sistemática e principiológica, que articula a moderna doutrina administrativista, fundada em conceitos como *munus publicum* e a funcionalização da atividade privada, com o fundamento normativo explícito do Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos (Lei nº 13.460/2017).

Tal construção é corroborada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e pelas decisões do Tribunal de Contas da União, que consolidam o entendimento de que a gestão de recursos e funções públicas, ainda que de forma indireta, impõe o dever de transparência. Portanto, a submissão dessas IES à LAI não representa apenas uma possibilidade jurídica, mas uma exigência constitucional para a legitimidade democrática, o controle social e a avaliação da eficácia das políticas públicas de educação no Brasil.

## 5 REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10260.htm). Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jan. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm). Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.330 DF**. Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - CONFENEN. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 03 de maio de 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 33.340/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 26 de maio de 2015. Primeira Turma. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 03 ago. 2015. Acesso em: 13 ago. 2025

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 816/2009 – Plenário**. Processo TC-013.493/2008-4. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, 22 de abril de 2009. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TC-013.493/2008-4**. Relatório de Auditoria Operacional sobre as ações governamentais voltadas ao acesso e permanência da população economicamente mais vulnerável ao ensino superior (ProUni e FIES). Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília: TCU, 2008.

CHILE. **Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública**. 2008. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>. Acesso em: 13 ago. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2015.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em Direito Administrativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 11, n. 46, p. 61-93, out./dez. 2011.

INFORMATION COMMISSIONER'S OFFICE (ICO). **Freedom of Information Act Guide**. London, 2021. Disponível em: <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/>. Acesso em: 13 ago. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MOLINARI, Leonardo; SCARLET, Renato. Transparéncia e dados abertos: a efetividade da Lei de Acesso à Informação Pública. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Santa Maria, v. 12, n. 3, p. 1001-1026, set./dez. 2017.

QUEIROZ, Viviane de Almeida. *As transformações do ensino superior brasileiro: do público ao privado, da universidade à mercadoria*. 2014. 217 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

TORRES, Diego. La transparencia en Chile: Ley de Acceso a la Información Pública y sus desafíos. *Revista Derecho y Sociedad*, vol. 31, 2018, pp. 112-130.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. **Guide to the Freedom of Information Act**. Washington, DC, 2020. Disponível em: <https://www.justice.gov/oip/doj-guide-freedom-information-act-0>. Acesso em: 13 ago. 2025.

UK GOVERNMENT. **Freedom of Information Act 2000**. London, 2000. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>. Acesso em: 13 ago. 2025.