

MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.805 SÃO PAULO

REGISTRADO : MINISTRO PRESIDENTE
REQTE.(S) : ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : SINDICATO DOS PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO - APEOESP
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : DIRETÓRIO ESTADUAL DO PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL-SP)
ADV.(A/S) : ESTER MARCELINO

DECISÃO:

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. MEDIDA CAUTELAR EM SUSPENSÃO DE LIMINAR. CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE SERVIÇOS NÃO-PEDAGÓGICOS EM ESCOLAS ESTADUAIS. DEFERIMENTO.

I. CASO EM EXAME

1. Pedido de suspensão de liminar contra decisão do TJ/SP que suspendeu os efeitos do Decreto Estadual nº 68.597/2024. O referido ato administrativo autorizava a abertura de licitação para concessão administrativa para construção e gestão administrativa de 33 unidades de ensino.

2. *Fato relevante.* De acordo com as informações dos autos, não há delegação da titularidade do serviço público de educação. O que ocorre é a transferência da execução de serviços não pedagógicos - como manutenção, limpeza, vigilância e alimentação -, já prestados por particulares.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. Discute-se a presença dos requisitos que autorizam a concessão de medida cautelar em pedido de contracautela.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. *Plausibilidade do direito invocado.* Decisão da Presidência do TJSP, de 31.10.2024, já havia reconhecido o impacto da paralisação da licitação sobre as atividades escolares. Naquela ocasião, a suspensão de liminar concedida em ação civil pública permitira a realização do leilão. No cenário atual, com o contrato assinado e já em execução, a descontinuação do projeto traria impactos ainda maiores.

5. A prestação de atividades por pessoas privadas na administração pública é prática admitida pela Constituição. O contrato foi firmado após a realização de licitação, em que foram adotados mecanismos de participação social. O Estado realizou modelagem prévia, nos termos da Lei nº 11.079/2004 (Lei das Parcerias público-privadas).

6. *Urgência na concessão da medida.* O contrato de PPP encontra-se em vigor, com cronograma definido. A paralisação impõe custos de desmobilização, atrasos na execução e potencial prejuízo ao erário. Além disso, a decisão impugnada pode comprometer a criação de 34.580 vagas na rede estadual de ensino em 2026.

IV. DISPOSITIVO

7. Medida cautelar deferida.

Atos normativos citados: Constituição Federal, art. 23, V, 24, IX, 37, XXI, 175, 208, I e II; Lei nº 8.437/1992, art. 4º, § 7º; Lei nº 11.079/2004, art. 2º, §2º.

Jurisprudência relevante citada: SS 5.679, rel. Min. Luís Roberto Barroso - presidente (2024); STP 1.041-MC, rel. Min. Luís Roberto Barroso - presidente (2024); ADPF 492, 493 e ADI 4986, rel. Min. Gilmar Mendes (2020); RE 958.252, Tema 725 da RG, rel. Min. Luiz Fux (2018).

1. Trata-se de pedido de suspensão de liminar formulado pelo Estado de São Paulo, que tem por objeto decisão monocrática proferida nos autos da ação direta de inconstitucionalidade nº 2055063-05.2025.8.26.0000. A Desembargadora Relatora determinou que “enquanto se discute a constitucionalidade do Decreto nº 68.597/2024, defere-se a pretendida antecipação de tutela ao recurso, a fim de suspender os efeitos do decreto, até o julgamento final da ação”. Em decisão posterior, ratificou a referida decisão, após manifestação da Procuradoria-Geral do Estado.

2. Na origem, o Diretório Estadual do Partido Socialismo e Liberdade (“PSOL-SP”) ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, tendo por objeto o Decreto Estadual nº 68.597/2024. Tal decreto “autoriza a abertura de licitação para a concessão administrativa para a construção, manutenção, conservação, gestão e operação dos serviços não-pedagógicos”. Nos termos do art. 1º, a autorização

SL 1805 MC / SP

compreende 33 (trinta e três) novas unidades de Ensino Médio e Ensino Fundamental II no Estado de São Paulo, organizada em dois lotes, correspondentes aos Lotes Leste e Oeste.

3. O PSOL-SP alega que (i) a norma viola a competência da União para definir as bases da educação nacional e para estabelecer normas gerais de educação (art. 22, XXIV, CF/1988 e art. 24, IX e § 2º, CF/1988), por instituir um “modelo de terceirização de serviços essenciais da educação pública”; (ii) há um esvaziamento do papel do Estado na gestão da rede pública, pela criação de dependência financeira do Estado com as concessionárias, com mecanismos de controle que não seriam rigorosos, o que viola a moralidade administrativa (art. 37, *caput*, CF/1988); (iii) não cabe ao ente estadual delegar a entes privados a tomada de decisão que tenha impacto na gestão da educação básica e nas instituições públicas de ensino, por violação ao direito à educação pública, gratuita e de qualidade (art. 205 e 208, I, CF/1988); e, por fim, (iv) que o modelo viola a regra do concurso público.

4. O pedido liminar foi deferido sem oitiva da Procuradoria-Geral do Estado, em 25.02.2025. Em juízo de cognição sumária, a Desembargadora Relatora entendeu pela necessidade de conceder a liminar para “evitar eventual possibilidade de realização de certame licitatório, na modalidade de concessão administrativa, enquanto se discute a constitucionalidade do Decreto nº 68.597/2024”. Contra essa decisão, a PGE/SP interpôs agravo interno, com pedido de reconsideração. Em 06.03.2025, a relatora manteve a decisão monocrática, tendo sido o processo encaminhado para julgamento colegiado. Contra tais decisões foi apresentada esta suspensão de liminar.

5. O Estado de São Paulo alega que a suspensão dos efeitos do Decreto estadual nº 68.597/2024 criou situação de grave risco de lesão à ordem pública, com impacto na execução regular da política pública

SL 1805 MC / SP

educacional e na prestação eficiente dos serviços escolares. Afirma que a concessão dos serviços foi precedida de procedimento licitatório regular, e que os contratos celebrados preveem não apenas a manutenção e operação de serviços não-pedagógicos, mas também a construção de 33 novas unidades escolares. Alega que a paralisação da execução contratual comprometeria a oferta de 34.500 novas vagas, prejudicando a qualidade do ambiente escolar, especialmente em municípios com alta demanda educacional.

6. Sobre o modelo de parceria público-privada (PPP), na modalidade concessão administrativa, defende sua legitimidade com fundamento no art. 175 da Constituição Federal, que autoriza a delegação de serviços públicos. Aponta que o objeto do contrato abrange apenas serviços não-pedagógicos, sem interferência na gestão educacional (art. 22, XXIV). Esclarece que a implementação do modelo foi precedida por consultas públicas, assegurando a gestão democrática do ensino (art. 206, VI), e encontra respaldo no Tema 725 desta Corte, que admite a execução privada de atividades-meio na educação pública.

7. Por fim, argumenta que a ação direta nos autos da qual foi concedida a liminar foi proposta muito tempo depois da edição do decreto e da realização dos certames licitatórios, o caracterizaria abuso do direito de ação e criação artificial de urgência processual. Requer, assim, a suspensão dos efeitos da decisão impugnada, de forma a permitir a regular execução dos contratos já firmados e a evitar prejuízos à política pública educacional do Estado.

8. Em 11.03.2025, determinei a intimação da parte autora da demanda de origem e do Procurador-Geral da República, para que se manifestassem sobre o pedido no prazo comum de 72 horas.

9. A parte autora da demanda de origem apresentou

SL 1805 MC / SP

manifestação. Argumenta que a decisão impugnada se fundamentou em princípios constitucionais e no controle da legalidade dos atos administrativos. Sustenta que o mero impacto na gestão educacional não caracteriza lesão grave a interesse público e que a administração pode adotar medidas alternativas para garantir a continuidade dos serviços. Aponta que o modelo de concessão pode resultar em precarização da gestão escolar e interferir na autonomia da comunidade educacional. Requer que o pedido não seja acolhido.

10. A Procuradoria-Geral da República se manifestou pelo indeferimento do pedido, em parecer que recebeu a seguinte ementa:

Suspensão de Liminar. Constitucional. Administrativo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Decreto estadual que autoriza a realização de parcerias público-privadas para construção de trinta e três unidades de ensino público, bem como para a manutenção, conservação, gestão e operação de serviços não pedagógicos nessas unidades pelos próximos vinte e cinco anos. Intenção de ampliação do serviço público de educação, com a perspectiva de criação de novas vagas escolares para o ano de 2026. Liminar deferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo para obstar os efeitos da norma até julgamento final da ação direta. Ausência de demonstração efetiva de grave lesão à ordem pública. Parecer por que o pedido seja indeferido.

11. É o relatório. **Decido.**

12. A suspensão de liminar constitui meio autônomo de impugnação de decisões judiciais disciplinado pelo art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/1992, nos seguintes termos:

Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber

SL 1805 MC / SP

o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

13. Desde logo, identifico a presença dos requisitos processuais necessários ao conhecimento da ação. O Supremo Tribunal Federal é competente para apreciar o pedido, já que lhe caberá conhecer de eventual recurso extraordinário que impugne a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que ora se busca suspender.

14. A discussão envolve matéria de índole constitucional, relativa à interpretação dos arts. 24, IX, 175 e 208, I e II da Constituição. Discute-se os limites da competência do Estado para delegar, por concessão, a prestação de serviços públicos atrelados à gestão do ensino público. Além disso, a decisão impugnada foi proferida em ação ajuizada em face da pessoa jurídica de direito público interessada, que também dirigiu o pedido de suspensão à Presidência desta Corte.

15. Este Tribunal tem admitido pedidos de suspensão de decisões proferidas por Tribunais de Justiça nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, “quando da subtração dos efeitos da lei questionada decorrerem efeitos concretos e imediatos que resultem em grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas” (SL 879 AgR, Rel^a. Min^a. Cármen Lúcia - Presidente, j. 07.04.2017). No caso presente, considero configurada a legitimidade do Estado de São Paulo para apresentar o pedido de suspensão, já que a decisão impugnada foi proferida em ação direta de inconstitucionalidade que tem por objeto decreto que dispõe sobre modelo de gestão dos serviços não-

SL 1805 MC / SP

pedagógicos, nas unidades escolares do Estado.

16. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a concessão de medida de contracautela ostenta caráter de absoluta excepcionalidade. Assim, a suspensão da decisão somente se justifica nos casos em que efetivamente demonstrado pela parte interessada risco de “grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”. Veja-se, a título de exemplo: STP 914 AgR, Rel.^a Min.^a Rosa Weber (Presidente), j. em 03.05.2023; SL 1.547 AgR, Rel. Min. Luiz Fux (Presidente), j. em 29.08.2022; SL 836 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski (Presidente), j. em 22.10.2015.

17. No caso, entendo que estão reunidos os pressupostos que autorizam o deferimento da tutela de urgência, nos termos do art. 4º, § 7º, da Lei nº 8.437/1992. Quanto à *plausibilidade do direito invocado*, o cenário apresentado pelo ente público estadual evidencia a existência de risco de grave lesão à ordem pública.

18. Destaco que se encontra em vigor decisão proferida pelo Órgão Especial do TJSP em 19.02.2025, na suspensão de liminar nº 2336998-20.2024.8.26.0000, cujo objeto se relaciona diretamente com o presente caso. Na oportunidade, foi confirmada decisão monocrática proferida pelo Presidente daquele Tribunal, em 31.10.2024, reconhecendo a existência de risco de lesão à ordem pública em decorrência de decisão que suspendera a licitação da PPP. Destaco o seguinte trecho do acórdão:

Assim, conforme consignado na decisão recorrida, a suspensão dos leilões afetaria o cronograma de implementação de obras e serviços essenciais para as escolas estaduais, com o conseqüente comprometimento da execução de melhorias e manutenções dentro do prazo projetado e, pois, com a possibilidade concreta de grave prejuízo para a qualidade e a segurança do ambiente escolar e do andamento das atividades

de ensino.

Destarte, presentes os requisitos legais, mostrou-se cabível a suspensão da decisão, com observação de que os efeitos da suspensão prevalecem até o julgamento provisório ou definitivo em segundo grau de jurisdição ou seja, com o pronunciamento colegiado do órgão fracionário exsurge o efeito substitutivo do recurso, na forma do artigo 1.008 do Código de Processo Civil, a colocar termo à eficácia da medida de contracautela deferida.

19. Essa mesma lógica se aplica à suspensão do contrato já firmado, com efeitos potencialmente mais gravosos à ordem pública, tendo em vista que o instrumento foi assinado pelo licitante vencedor e encontra-se em execução.

20. Quanto ao objeto do contrato, a delegação de serviços públicos por meio de concessão ou PPP, na forma do art. 175 da Constituição, não implica perda da titularidade pelo Estado, mas a transferência da execução de determinadas atividades a um particular, por tempo determinado e sob condições previamente estabelecidas. No caso em análise, trata-se de projeto de PPP estruturado na modalidade de concessão administrativa, com base no art. 2º, § 2º da Lei nº 11.079/2004¹, para um período de 25 anos, que combina investimentos em obras e a prestação de serviços não-pedagógicos em cronograma estabelecido.

21. O art. 5º do anexo do Decreto estadual nº 68.597/2024 impugnado na ADI de origem, estabelece como serviços não-pedagógicos os de (i) manutenção predial e de equipamentos; (ii) limpeza; (iii)

¹ Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. (...) § 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

SL 1805 MC / SP

vigilância e portaria; (v) preparo da alimentação; (vi) jardinagem e controle de pragas; e (vi) atividades de apoio diário aos alunos com as instalações escolares. Considerado esse rol, no qual *não* estão inseridas atividades pedagógicas ou de ensino, verifico que a execução de tais serviços já é tradicionalmente realizada por meio de prestadores privados, contratados mediante licitação, nos termos do art. 37, XXI da Constituição e da Lei nº 14.133/2021.

22. A diferença central da opção pela PPP reside na forma de contratação: em vez de múltiplos contratos fragmentados para cada tipo de serviço, o modelo permitiria uma gestão integrada e de longo prazo, centralizando a execução das atividades-meio em um único contrato. Sendo assim, entendo que a escolha do modelo se insere no espaço de discricionariedade do administrador público. Ademais, esta Suprema Corte já reconheceu a validade tanto da delegação de serviços públicos (ADPFs 492 e 493 e ADI 4986, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 23.09.2020) como da terceirização de atividades da administração pública (RE 958.252, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 30.08.2018).

23. No caso, considero presente, ainda, a *urgência na concessão da medida*. Com prazos definidos e compromissos já assumidos, a descontinuidade impõe custos de desmobilização, atrasos na entrega das novas unidades escolares e na manutenção das existentes, além do risco de prejuízos ao erário decorrentes de indenizações e encargos contratuais. De acordo com as informações da requerente, a suspensão tem potencial impacto em 34.580 novas vagas na rede estadual de ensino, a serem ofertadas em decorrência do projeto da PPP.

24. Em juízo de cognição sumária, próprio das medidas cautelares, esses dados evidenciam a probabilidade de que a efetivação da decisão impugnada cause prejuízos irreversíveis à gestão e à prestação do serviço público essencial de educação. Ausentes indícios de

SL 1805 MC / SP

irregularidade por parte do ente público, a continuidade na prestação de serviço público de caráter essencial deve ser tutelada em caráter imediato. Veja-se, no mesmo sentido: SS 5.679, sob minha relatoria, j. em 21.06.2024; e STP 1.041-MC, também de minha relatoria, j. em 06.09.2024.

25. Ante o exposto, **defiro a medida cautelar**, para suspender a eficácia da decisão impugnada, proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no processo nº 2055063-05.2025.8.26.0000, até a apreciação do mérito desta medida de contracautela.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 19 de março de 2025.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO**
Presidente