

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO: ENTRE O
PRIVADO E O PÚBLICO**

*FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO: BETWEEN PRIVATE
AND PUBLIC*

Ana Beatriz Feltran Maia¹

Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG)

Weslly Carlos Ribeiro²

Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG)

Resumo

Apresentamos a trajetória institucional da Fundação Educacional de São José do Rio Pardo em dois momentos: primeiro, enquanto fundação pública de direito privado, entre 1985 e 2013; segundo, como fundação autárquica, de 2013 aos dias atuais. Em debate com a categoria de análise de setor público não-estatal, de Bresser-Pereira e Nuria Grau (1999), investigamos as relações entre Fundação Educacional e o Poder Público, a transição passada pela instituição quanto ao seu Regime Jurídico Administrativo, em especial, as questões da formação do patrimônio inicial e do regime trabalhista. Concluimos que a Fundação Educacional, perante a legislação vigente, deve estar sujeita às regras da Administração Pública e do Direito Público, e não regida exclusivamente pelas regras de direito privado. Sobre a questão trabalhista, os servidores contratados anteriormente à adequação da natureza jurídica da instituição não estão contemplados pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, diferentemente daqueles que ingressaram na instituição por meio de concurso público, após a Lei de Cargos e Salários e o Estatuto Social de 2014. A metodologia utilizada foi de análise documental.

Palavras-chave: Fundação Educacional de São José do Rio Pardo. Fundação Pública de Direito Privado. Fundação Autárquica.

Abstract

We present the institutional trajectory of Fundação Educacional de São José do Rio Pardo in two moments: first, as a public foundation governed by private law, between 1985 and 2013; second, as an autonomous municipal foundation, from 2013 to the present day. In debate with the non-state public sector analysis category, by Bresser-Pereira and Nuria Grau (1999), we inquire the relations between Fundação Educacional and the Public Power, the transition passed by the institution regarding its Administrative Legal Regime, in particular, the questions of the formation of initial patrimony and labor regime. We conclude that the Fundação Educacional, under the current legislation, must be subject to the rules of Public Administration and Public Law, and not exclusively governed by the rules of private law. On the labor issue, servants hired prior to the adequacy of the legal nature of the institution are not covered by art. 19 of the Transitional Constitutional Provisions Act, unlike those who entered the institution through a public tender, after the Law of Positions and Salaries and the Bylaws of 2014. The methodology used was a document analysis.

Keywords: Fundação Educacional de São José do Rio Pardo. Public Foundation of Private Law. Autonomous Municipal Foundation.

¹ Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP) e Pós-graduada em Gestão Pública e Sociedade pela UNIFAL-MG.
E-mail: anamaiahist@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6469-9314>

² Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e docente no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da UNIFAL-MG.
E-mail: weslly.ribeiro@unifal-mg.edu.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0857-2893>

1 INTRODUÇÃO

Em 2021, motivada pela atuação enquanto gestora pública no cargo de Diretora Pedagógica na Fundação Educacional de São José do Rio Pardo, autarquia municipal destinada a oferecer formação de Ensino Médio regular e Cursos Técnicos Profissionalizantes na área da Saúde, tomamos a entidade e sua relação com o Poder Público como objeto de pesquisa para esse trabalho.

Naquele ano, a entidade educacional recebeu uma recomendação do Ministério Público do Estado de São Paulo para ajustar seu quadro de funcionários e docentes às normas da Administração Pública, sendo, portanto, necessária a realização de concurso público para docentes e funcionários e exoneração de parte dos antigos servidores.

Para compreender a origem desse processo e demais situações decorrentes de seu caráter público, que na cultura organizacional ainda mostra-se difuso por conta de sua criação enquanto fundação pública de direito privado, buscamos investigar a constituição e a trajetória institucional da entidade, focando no esclarecimento das diferenças entre a natureza jurídica da fundação pública de direito privado e da fundação autárquica, em debate com a compreensão da categoria de setor público não-estatal, desenvolvido por Bresser-Pereira e Grau (1999).

A partir dessa conceituação, pudemos discorrer sobre o caso da Fundação Educacional de São José do Rio Pardo e os ajustes a ela recomendados especificamente quanto ao seu quadro de servidores e seu Regime Jurídico Administrativo. Portanto, nossa problemática de pesquisa centrou-se na seguinte questão: Qual a relação entre a Fundação Educacional de São José do Rio Pardo e o Poder Público? Quais são suas principais características?

Assim, o objetivo geral do trabalho foi investigar e apresentar as características da natureza jurídica da Fundação Educacional de São José do Rio Pardo, assim como sua relação com o Poder Público municipal e estadual. Como objetivos específicos, a pesquisa buscou elucidar, por meio de trabalho historiográfico, como ocorreu a criação da entidade e a sua natureza jurídica; quais foram os principais problemas judiciais que a entidade teve perante o Poder Público, e por fim, quais as principais mudanças ocorridas em termos de gestão da entidade, especificamente quanto ao Regime Jurídico Administrativo e ao regime trabalhista.

Nossa hipótese inicial assentava-se em discursos da cultura organizacional propagada por servidores da entidade, de que a fundação teria deixado de ser uma

fundação pública de direito privado para tornar-se uma fundação autárquica, em 2013, por conta de sua incapacidade de manter-se financeiramente sem o orçamento destinado pela Prefeitura Municipal, por meio de subvenções, evitando assim que a entidade fosse fechada e os servidores demitidos. A hipótese inicial mostrou-se superficial e incompleta. À medida que realizamos a pesquisa documental, ficou evidente que a mudança de natureza jurídica se deu de forma impositiva, com origem em apontamentos do Tribunal de Contas quanto a irregularidades da entidade, assim como pelo Ministério Público, ocasionando manifestações por parte da Prefeitura Municipal. Esses órgãos fiscalizadores concebiam a entidade como de personalidade pública, e por isso, devedora de adequação às normas jurídicas da Administração Pública Indireta. Esse ponto foi objeto de processo judicial, analisado no desenvolvimento do trabalho.

Nesse artigo, utilizamos como metodologia de pesquisa a análise documental para aprofundar aspectos da estrutura jurídica da Fundação Educacional de São José do Rio Pardo, tendo como base a análise de documentos jurídicos, como leis, decretos, estatutos, pareceres, ações e recomendação, e documentos da cultura material da entidade, como placas comemorativas, além do exame e interpretação de textos de referência na literatura especializada, para o embasamento teórico.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O que é fundação?

Conceituando fundação, Sílvio Rodrigues explanou:

fundação é uma organização que gira em torno de um patrimônio. Trata-se de um patrimônio que se destina a determinada finalidade. A lei, cumpridos certos requisitos, atribui personalidade a esse acervo de bens, ou seja, atribui-lhe a capacidade de ser titular de direitos [...]. Se o direito tem por escopo proteger os interesses humanos, é de um certo modo ilógico imaginar-se a atribuição de personalidade a um acervo de bens. Todavia, a objeção pode ser contornada se considerarmos que, embora a fundação consistia num patrimônio, a sua instituição almeja atingir a satisfação de algum interesse humano (RODRIGUES, 1983, p.79-80).

A questão do patrimônio e sua finalidade tornam-se ponto chave para a compreensão da fundação como entidade pública ou privada, podendo ser diversa de acordo com a categoria de análise observada.

Podemos descrever, com base em diversas argumentações do Supremo Tribunal

Federal no tocante à natureza jurídica das fundações, que existem, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, três tipos de fundações: a) a fundação privada, ou seja, particular, que não registra qualquer participação, em seu ato de criação, do Poder Público e é regida exclusivamente pelo Código Civil Brasileiro; b) a fundação pública de direito privado; e c) a fundação pública de direito público, isto é, autarquia fundacional ou fundação autárquica, sendo os casos b e c, fundações criadas pelo Poder Público, e que no ato sua criação foram instituídas, respectivamente, como pessoa jurídica de direito privado e como personalidade jurídica de direito público (PAES, 2010; CONAM, 2021).

Destacamos a seguir o aparecimento das fundações públicas no ordenamento jurídico brasileiro, assim como elo existente entre sua natureza jurídica e a gestão pública da entidade. Com o Decreto-Lei nº. 200, de 1967, surgiu a dicotomia entre a Administração Pública Direta e a Administração Pública Indireta, que foi mantida pela Constituição Federal de 1988, por meio do instituto da descentralização do poder público, princípio que norteia a Gestão Pública aplicada ao caso da fundação.

Discutir descentralização no Brasil hoje em dia significa reproduzir, com poucas novidades, um conjunto de ideias que há mais de uma década vem preocupando vários segmentos sociais. Desde acadêmicos, passando por administradores públicos, políticos, até chegar a lideranças de organizações de classe e comunitárias, muitos visualizam e apontam como uma das saídas para o impasse político-institucional do Estado brasileiro a descentralização. Tal impasse se verifica pela incapacidade do Estado em responder às mais prementes e agudas demandas de boa parte da população, mormente no que se refere ao atendimento de necessidades básicas sociais (LOBO, 1990, p. 6).

A educação seria uma dessas demandas sociais, o que teria levado, entre as décadas de 1960 à 1980, à busca por alternativas para a expansão do ensino primário e secundário, assim como pelo ensino profissionalizante e ensino superior (LOPES; FARIA FILHO; VEIGA, 2007). Como exemplo, podemos citar em diversas cidades a criação de fundações educacionais, entidades da sociedade civil (terceiro setor), que em conjunto com o poder público, geraram vagas para suprirem essa demanda, em especial, da classe média que desejava ascender socialmente e economicamente por meio da formação escolar. Este foi o caso da Fundação Educacional de São José do Rio Pardo, nosso objeto de pesquisa.

Foi a partir da redemocratização, na década de 1980, que o instituto da descentralização ganhou fortalecimento, apoiando-se em princípios da Gestão Pública.

No que se refere à descentralização administrativa, podemos destacar, dentre

vários outros dispositivos que a pressupõe, o caput do art. 37 [da Constituição Federal de 1988], que expressamente se reporta à Administração Pública "Direta", "Indireta" ou "Fundacional"; seu inciso XX (criação de empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública somente por lei específica); o § 6º do mesmo dispositivo (que prevê a responsabilidade das pessoas jurídicas de Direito Público e de Direito Privado prestadoras de serviço público); o art. 39 (referente à criação de regime jurídico único), dentre outros (GALVÃO, 1998, p.34-35).

A partir desses institutos constitucionais, podemos compreender o Regime Jurídico Administrativo e o regime trabalhista ao qual a Fundação Educacional de São José do Rio Pardo está sujeita, assim como sua relação com o Poder Público, problemática de nosso trabalho.

2.1.1 Fundações privadas

Conforme descreve Paes (1998), historicamente nascidas no setor privado, as fundações, enquanto instituições de pessoa física ou jurídica, surgiram por meio de ações motivadas pelo espírito de solidariedade do ser humano como auxílio material (bens) às pessoas necessitadas. Por sua finalidade social, esse instrumento tem por base transmitir às futuras gerações seu ideal, seu desejo de interferência e intervenção na sociedade.

As fundações, existentes desde a Antiguidade Ocidental, tiveram na América seu aparecimento no final do século XVIII e durante os séculos seguintes consolidaram-se, devido aos problemas sociais decorrentes de guerras, urbanização, industrialização e desigualdades sociais. Nos Estados Unidos, a concentração de recursos em fortunas junto ao processo de expansão econômica gerou a criação de inúmeras fundações, como forma de compaixão, arrependimento, distribuição de riquezas e, para alguns autores, novos nichos de monopolização econômica, isenções e incentivos fiscais e à pesquisa e ciência. São exemplos memoráveis a Fundação Carnegie, a Fundação Rockefeller, a Fundação Ford e a Fundação W. K. Kellogg (PAES, 1998).

No Brasil, o primeiro registro de fundação encontra-se no período colonial, no século XVIII, no Rio de Janeiro, com a doação de bens pelo abastado Romão de Mattos Duarte para a instauração de patrimônio para aqueles que foram deixados na “roda dos expostos” na Santa Casa de Misericórdia. Mais recente, temos como exemplo de fundação com finalidade técnico-educativa a Fundação Getúlio Vargas, criada em 1944, exemplo de fundação promovida pelo poder público com o objetivo de preparar quadros de funcionários qualificados para a administração pública e privada.

No início do século XX, com o advento do Código Civil Brasileiro, em 1916, “houve a consolidação, no ordenamento jurídico positivo, do instituto fundacional como pessoa jurídica de direito privado, dotada de um patrimônio composto por bens livres destinados a uma finalidade social determinada” (PAES, 1998, p. 48), referindo-se, inicialmente, às fundações privadas.

2.1.2 Fundações públicas

Conforme Maria Sylvia Di Pietro e Martins Júnior esclarecem, na obra “Teoria Geral e Princípios do Direito Administrativo”,

a fundação pública é aquela instituída pelo poder público com patrimônio total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica, de direito público ou privado, destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de autoadministração e mediante controle da Administração Pública, nos limites da lei (PIETRO; MARTINS JÚNIOR, 2019, apud CONAM, 2021, p.3).

Em 1967, período da Ditadura Militar, foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro as fundações públicas de natureza jurídica de direito privado (Decreto - Lei nº. 200/1967), enquanto parte da Administração Pública Indireta, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público.

Para Paes (2010, p. 98),

cabe ressaltar, a título de exame histórico, que originariamente pelo Decreto-Lei n. 200/1967, as fundações públicas integravam a administração indireta e se submetiam ao mesmo regime das empresas estatais, tendo o Decreto-Lei n. 900/1969 alterado essa situação, retirando a fundação estatal do rol das entidades integrantes da Administração Indireta, sujeitando-a apenas às regras gerais do Código Civil.

Conforme explica o autor, esse tipo de fundação surgiu por conta de o Poder Público buscar na legislação civil uma instituição que pudesse dotar determinados serviços públicos com uma maior autonomia financeira e administrativa, o que nos leva a observar que as fundações públicas de direito privado tinham uma menor controle quanto às regras gerais da Administração Pública.

Com a redemocratização na década de 1980, houve a revogação de dispositivos do Decreto-Lei nº. 900/1969 e a instituição da Lei nº. 7.596/1987, caracterizando as fundações públicas de direito privado como entidades existentes também no plano estadual ou municipal, porém sem as normas de fiscalização previstas no Código Civil

(BRASIL, 1967; 1969).

Percebemos aqui a chave da questão: com a revogação do Decreto-Lei nº. 900/1969 e a nova Lei nº. 7.596/1987, as fundações públicas de direito privado retornam a sua origem no rol das entidades que estão sujeitas ao controle da Administração Pública, e não mais no Código Civil. Como será explanado, a Fundação Educacional de São José do Rio Pardo, foi criada em 1985, antes desta última legislação, e por isso, inicialmente regida pelo Código Civil. No entanto ao longo de seu desenvolvimento, passou a integrar o corpo das entidades que estão sujeitas às normas da Administração Pública.

Cabe ressaltar que essa mudança, da fiscalização prevista no Código Civil sendo passada para outras entidades, como por exemplo Ministério Público, Tribunal de Contas e conselhos internos, faz jus ao processo de retomada do regime democrático no país, e a instauração de mecanismos de imparcialidade, impessoalidade e transparência na Administração Pública, posto que a redação anterior abria margem no formato à interferências pessoais, pois o país vivia em uma Ditadura Militar e o Código Civil estava sob ingerência dos poderes políticos.

Na visão de Celso Bandeira de Mello (2008, apud REIS, 2016, p. 135),

[...] o regime militar cometeu erro conceitual ao definir as fundações públicas em pessoas do direito privado, ao passo que o correto era enquadrá-las como direito público. Afirma ainda que foram criadas "fundações" denominadas públicas com personalidade de direito privado. Porém, nada as distinguem das autarquias que são de direito público.

Conforme apontou Mello, as fundações denominadas públicas com personalidade de direito privado, caso da Fundação Educacional de São José do Rio Pardo em seu momento de criação, são semelhantes às autarquias em sua finalidade pública e por isso, seriam de direito público. Esse argumento é sustentado por Bresser-Pereira e Nuria Grau (1999), por meio da categoria das organizações do espaço público não-estatal.

Para resumir o retorno da fundação pública de direito privado ao rol das instituições da Administração Indireta, essas fundações, constituídas pelo Poder Público, hoje fundações públicas, são consideradas privadas, mas não podem ser consideradas particulares, por sua finalidade pública (PAES, 2010). Por definição,

[...] o que é estatal é, em princípio, público. O que é público pode não ser estatal, se não faz parte do aparato do Estado [...]. A [entidade] pública não-estatal está voltada para o interesse público, não tem fins lucrativos, ainda que sendo regida pelo Direito Privado (BRESSER-PERREIRA; GRAU, 1999, p.

17).

Caso da Fundação Educacional de São José do Rio Pardo, pois mesmo não sendo estatal a princípio, enquanto fundação pública de direito privado, não pode ser entendida como particular, pois executava uma finalidade pública. Nas décadas de 1980 e 1990, com a crise do modelo social-burocrático do Estado, a proposta de Estado Mínimo e a retomada do regime democrático, houve a ampliação do espaço público não-estatal, ou seja, do terceiro setor, na execução de serviços sociais, operando nas áreas de educação, saúde e cultura, realizando, assim uma maior participação da sociedade civil nos assuntos públicos, oferecidos com maior qualidade e comprometimento que o próprio estado ou o mercado competitivo (BRESSER-PERREIRA; GRAU, 1999).

Assim, com a concepção de serem entidades com utilidade pública de atividades estatais, passaram a estar submetidas aos controles políticos, administrativos, do Ministério Público e Tribunal de Contas, ou seja, controles públicos, e fazendo parte da Administração Indireta.

[...] As chamadas Fundações Públicas de Direito Privado não estão totalmente sujeitas ao regime de Direito Privado. Apesar deste regime servir de base (na hipótese de a lei não fazer ressalva, prevalece o regime privatístico), a entidade sofre uma série de derrogações do regime de Direito Público devidas à atividade estatal que exerce, tendo em vista sua utilidade pública. Exatamente por isso se chama Fundação Pública de Direito Privado (GALVÃO, 1998, p. 61).

Juridicamente, as fundações públicas de natureza jurídica de direito privado estão autorizadas nos termos do inciso XIX, do artigo 37 da Constituição Federal, com redação da Emenda Constitucional nº. 19, de 04.06.1998, e pelo artigo 1º, II, da Lei nº. 7.596/1987, por meio de personalidade com inscrição do seu estatuto no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, trazendo em seu bojo “preceitos que apresentem ao mesmo tempo a rigidez e a flexibilidade necessárias para resguardar a instituição a ser criada, e o Poder Público instituidor” (PAES, 2010, p. 101).

As fundações públicas de direito público, ou fundações autárquicas, termo reservado para designar as pessoas jurídicas de direito público interno, exceto a União, os Estados e municípios, são, portanto, instituições da Administração Indireta. Conforme especificado no Decreto-Lei nº. 200/1967, em seu artigo 5º, considera-se

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprias, para executar atividades típicas da

Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizadas.

No argumento de Celso Bandeira de Mello (2008, apud REIS, 2016, p. 135), as autarquias são pessoas jurídicas de direito público exatamente por serem titulares de interesses públicos e possuem como traço essencial a qualidade de ser de direito público, ao contrário das empresas públicas e sociedades de economia mista, as quais, sendo pessoas de Direito Privado, podem apenas receber qualificações para o exercício de atividades públicas, mas não para titularizar atividades públicas. Portanto, a

[...] autarquia é uma forma específica da capacidade de direito público: capacidade de reger por si os próprios interesses embora estes respeitem também ao Estado. Distingue-se a autarquia da capacidade comum, predicado de cada pessoa de gerir os próprios negócios, em que se trata de interesses que também dizem respeito ao Estado, que os poderia administrar diretamente, excluindo aquela capacidade (MELLO, 1962, 199).

Na interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal, em análise do caso da Fundação Padre Anchieta (TOFFOLI, 2019, p. 3), “o termo ‘fundações públicas’ deve ser compreendido, segundo a jurisprudência da Corte, como fundações autárquicas sujeitas ao regime jurídico de direito público”. Será, portanto, dessa maneira tratada no decorrer do artigo a Fundação Educacional de São José do Rio Pardo, a partir da mudança institucional ocorrida em 2013.

2.2 Diferenças e polêmicas quanto à definição da natureza jurídica das fundações

Diversas definições existem sobre a natureza jurídica das fundações, o que pode gerar por vezes polêmicas e dúvidas quanto às normas às quais as fundações devem seguir juridicamente.

[...] As dúvidas têm-se originado da confusão entre pessoas jurídicas fundamentalmente diversas como o são as fundações privadas e as fundações públicas. Ambas têm em comum o fato de serem fundações, isto é, patrimônios afetados a um fim determinado. Nisto se iniciam e aí cessam as afinidades entre os dois institutos. As primeiras são entes privados sujeitos às regras do direito privado, com as prerrogativas e os deveres das pessoas particulares. Regem-se pelo estatuído no Código Civil, diploma regulador de relações privadas. As segundas são autarquias, perfeitamente abrangidas pelas definições formuladas pela doutrina especializada, tuteladas pelas regras de direito público (MELLO, 1962, p. 401).

Decorrente dessa questão primeira, dá-se a seguinte diferença, de acordo com a

constituição da fundação:

[...] A Fundação Autárquica pressupõe a edição de Lei e seus atos podem ser disciplinados por Decreto. A Fundação Governamental [, isto é, pública de Direito Privado] pressupõe autorização legislativa e seus atos devem ser registrados no Registro Civil” (CONAM, 2021, p. 3).

A cerne da questão parece estar em definir se a instituição fundação é de direito privado ou direito público, o que altera a forma que será vinculada na doutrina jurídica, delimitando o que é permitido ou não para a instituição, ou seja, se seguirá o Código Civil ou a lei da Administração Pública:

[...] Determinar quando uma pessoa jurídica é de direito público ou se é de direito privado, em certos casos, é problema sumamente tormentoso. A dificuldade reside em que a doutrina nacional e estrangeira, havendo tratado farta e longamente a matéria desde há muito, não conseguiu até hoje, fixar um critério preciso ou que reúna o consenso da maioria dos especialistas” (MELLO, 1962, p. 400).

Em regra geral, podemos destacar como características distintas as finalidades pelas quais as fundações estão vinculadas:

[...] O direito privado se ocupa dos interesses privados, na medida em que regula relações entre particulares, orientados pela “autonomia da vontade”. Por outro lado, o direito público atende aos interesses públicos, gerais, da sociedade e não pessoal, particularista, de tal modo que “[...] não há espaço para a autonomia da vontade, que é substituída pela ideia de *função*, de dever de atendimento do interesse público” (MELLO, 2008 apud REIS, 2016, p. 136).

O ponto mais polêmico e controverso consiste na brecha deixada pela legislação no período militar quanto ao não reconhecimento da fundação pública de direito privado como pessoa jurídica de direito público e assim estar sob a jurisdição e controle do Código Civil Brasileiro, pois

[...] residiria na fuga do controle moralizador que rege o direito público, ou, então ‘[...] para permitir que seus agentes acumulassem cargos e empregos, o que lhes seria vedado se fossem reconhecidas como pessoas de Direito Público’ (MELLO, 2008 apud REIS, 2016, p. 136).

Há ainda casos verídicos de fundações que foram criadas sob o regime de direito privado e posteriormente, com a mudança constitucional a partir da década de 1980, foram modificadas para fundações autárquicas, culminando em um conjunto de tensões internas e externas no âmbito de sua organização e administração. Esses foram os casos

da Fundação Educacional de São José do Rio Pardo, objeto de nossa pesquisa, assim como mostra o artigo sobre a trajetória institucional da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), de autoria de Reis (2016).

Além das prerrogativas administrativas, isto é, relacionadas ao próprio Regime Jurídico Administrativo ao qual se fundamenta as prerrogativas e restrições da entidade, as principais disparidades geradas pela dicotomia público e privado estão assentadas nas seguintes questões: procedimentos financeiros, regime trabalhista, contratos com terceiros e prestação de serviços, controle e fiscalização.

Apesar dos aspectos estarem imbricados uns nos outros, destacamos para nosso estudo de caso da Fundação Educacional de São José do Rio Pardo o aspecto da própria formação patrimonial da entidade, assim como seu regime trabalhista, dado o recente processo pelo qual a instituição teve que se adequar juridicamente, que será exposto no capítulo seguinte.

3 FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO

A Fundação Educacional de São José do Rio Pardo, situada na Avenida Deputado Vicente Nasser, 850, Centro, no município de São José do Rio Pardo, foi instituída em 8 de agosto de 1985³, foi fundada, segundo o descrito no site oficial da Prefeitura Municipal, “por um grupo de pessoas da elite intelectual, empresarial e pública riopardense, preocupados com a decadência do ensino público e o alto custo das escolas particulares”. Entidade sem fins lucrativos, foi reconhecida como de Utilidade Pública nas três esferas governamentais: por Lei Municipal nº. 1.463, de 11 de junho de 1989; Utilidade Pública Estadual, por Lei Estadual nº. 10.623, de 06 de setembro de 2000 e Utilidade Pública Federal, por Decreto Federal nº. 215, publicado em 10 de novembro de 1999 (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO, 2022, s/p).

Criada como uma entidade de direito privado, registrada em Cartório de Registro Civil pelo Poder Público, em 04 de setembro de 1985, enquanto fundação pública de direito privado voltada ao exercício das atividades vinculadas ao sistema educacional, atualmente consta em seu Estatuto Social como entidade jurídica de direito público,

³ Consultado o acervo digital da Câmara Municipal de São José do Rio Pardo, foi encontrada a Lei nº. 1.263, de 17 de julho de 1985, que autorizou o Poder Executivo a instituir a Fundação Educacional de São José do Rio Pardo, à época o Prefeito Municipal Sílvio França Torres. Segue anotação lateral ao documento, apontando alterações pela Lei n. 2.514, que não foi encontrada. 8 de agosto de 1985 foi a data da promulgação de seu Estatuto de formação.

mudança ocorrida entre 2013 e 2014 (FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO, 2014; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO, 2022, s/p).

Para melhor compreensão do objeto de pesquisa e do problema central analisado, dividiremos sua trajetória institucional em dois momentos históricos, decorrentes da mudança ocorrida de sua personalidade jurídica de fundação pública de direito privado para direito público, da seguinte forma:

1) Fundação pública de direito privado (1985 a 2013): Fundação Educacional de São José do Rio Pardo, que funcionava por meio do Colégio da Fundação Educacional de São José do Rio Pardo, entidade pública de direito privado.

2) Fundação autárquica (2013 aos dias atuais): Extingue-se o Colégio da Fundação Educacional de São José do Rio Pardo, que passa a funcionar com a denominação exclusiva de Fundação Educacional de São José do Rio Pardo, como fundação pública de direito público, isto é, autarquia municipal, tendo como mantenedora a Prefeitura Municipal de São José do Rio Pardo.

3.1 Fundação Pública de Direito Privado: 1985 a 2013

Seguem fotos de alguns monumentos expostos no interior da unidade escolar, que nos fornece informações do período de sua fundação e início de funcionamento.

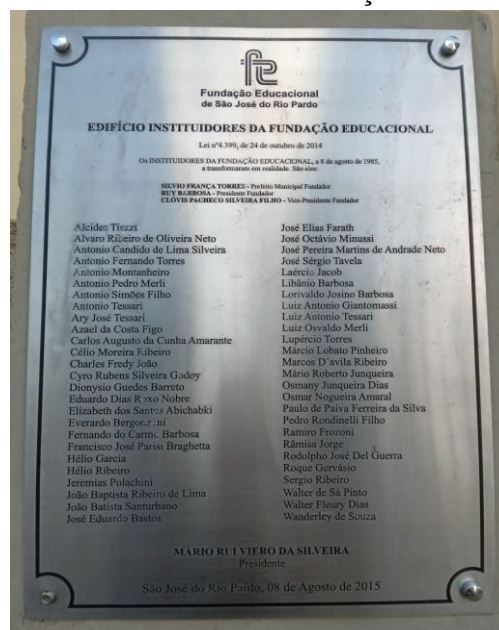
Figura 1: Fachada do prédio da Fundação Educacional



Fonte: Arquivo pessoal (MAIA, 2021).

O primeiro monumento que iremos observar será a placa dos fundadores da entidade, confeccionada nos 30 anos da fundação, em 8 de agosto de 2015. Nela, conforme consta na figura 2, podemos detectar os 54 nomes daqueles que ofereceram os fundos para a constituição da fundação pública de direito privado, voltada à formação educacional. Para analisar de forma sistematizada as famílias que compuseram esse grupo, seria necessário um estudo prosopográfico, que fugiria do objetivo de nossa pesquisa. No entanto, em uma análise inicial, é possível detectar sobrenomes de famílias consideradas da elite econômica e política do município, entre eles alguns que ocuparam cargos públicos como de prefeito municipal e vereador, além de personalidades da elite intelectual, como professores. A lei que aparece referida na placa, Lei Municipal nº. 4.399, de 24 de outubro de 2014, foi promulgada para atribuir o nome ao prédio da Fundação Educacional de “Edifício Instituidores da Fundação Educacional”, logo após a sua mudança de natureza privada para pública (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO, 1985).

Figura 2: Fundadores da Fundação Educacional



Fonte: Arquivo pessoal (MAIA, 2022a)

Essa forma de demarcar a memória e a história do prédio⁴ e da entidade, tornando

⁴ Memória e cultura material são áreas de pesquisa no campo historiográfico que trazem à tona os objetos como documentos materiais socialmente apropriados, com papel central nos processos de “rememoração”, que ocorrem num universo que é tanto de palavras quanto de coisas” (MENESES, 1998, p. 90).

público, por meio de lei, os nomes de seus fundadores e homenageando os fundadores, nomeando o prédio em sua referência foi uma maneira simbólica de resguardar sua tradição e fazer reverberar sua identidade inicial, após a transformação de natureza jurídica. Mas do que isso, foi uma maneira de pontuar, de forma opositora, a mudança que foi realizada de personalidade jurídica da entidade de direito privado para direito público. Tal transformação será exposta em detalhes a seguir por meio da análise da sequência de documentos judiciais às quais a entidade, a Prefeitura Municipal, Tribunal de Contas e o Ministério Público estiveram envolvidos.

Há época, quando a Fundação Educacional de São José do Rio Pardo foi criada, passou a funcionar por meio do Colégio da Fundação Educacional de São José do Rio Pardo a partir de 1986, inicialmente apenas no período noturno, com cursos profissionalizantes de segundo grau e ensino supletivo de primeiro grau. Conforme consta no Estatuto de 1985, a entidade tinha por objetivo

[...] criar, incorporar e manter cursos regulares de ensino de primeiro e segundo graus, técnico profissionalizante e de qualificação profissional, bem como promover estudos e pesquisas e difundir a cultura na comunidade. [...] Em 1988 foi criado o ensino de primeiro grau, no período diurno. A pré-escola passou a funcionar em 1993 e o segundo grau regular em 1995” (FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO, 1985, p.1; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO, 2022, s/p).

Para abrigar o Colégio, foi realizada a reforma do prédio situado na Deputado Vicente Nasser, 850, no centro da cidade, próximo à prefeitura, local o qual ainda está em funcionamento, conforme a figura 1. A questão do prédio, isto é, da formação do patrimônio da fundação, que consubstancia sua natureza jurídica, foi objeto de julgamento judicial entre os anos de 2008 e 2013. Em novembro de 2008, a Fundação Educacional de São José do Rio Pardo, pessoa jurídica de direito privado, entrou com uma Ação Declaratória em face da Prefeitura do Município de São José do Rio Pardo, declarando que:

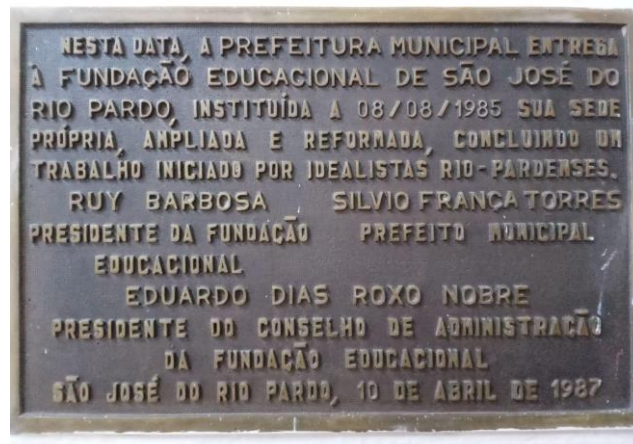
- [...] 1. é pessoa jurídica de direito privado;
- 2. está legalmente autorizada a efetuar seus registros contábeis do modo normalmente exigível de qualquer pessoa jurídica de direito privado, bem como está autorizada a contratar funcionários, professores, serviços e tudo o que mais necessite com observância das práticas de direito privado aplicáveis a cada uma daquelas hipóteses;
- 3. não tem obrigação de prestar contas ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, submetendo-se, como de direito, apenas à fiscalização do Ministério Público, pela Curadoria de Fundações atuante na Comarca, a quem incumbe exigir o cumprimento dos fins previstos quando de sua instituição

(FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO, 2008, p.27).

A Ação Declaratória teve como motivação reiteradas autuações que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo impôs à Fundação Educacional e seus administradores, alegando, do ponto de vista da instituição educadora, supostas irregularidades na contratação de pessoal e outros aspectos administrativos. A defesa da Fundação Educacional contra as autuações seria provar que o patrimônio da entidade teve origem de fundo privado, e não de doação substantiva da Prefeitura Municipal de São José do Rio Pardo, como foi alegado em relação ao prédio onde funcionava a escola.

Na placa instalada no corredor da unidade escolar, temos a homenagem à Prefeitura Municipal de São José do Rio Pardo, em 10 de abril de 1987, em nome dos gestores da Fundação Educacional pela entrega do prédio reformado e ampliado, como sede própria da entidade.

Figura 3: Placa de homenagem da entrega do prédio



Fonte: Arquivo pessoal (MAIA, 2022b).

A doação teria se dado por conta de constar no primeiro ato formal da instituição, no inciso I do artigo 4º, a previsão da transferência do domínio do prédio pela prefeitura.

[...] Isso dá a entender que se tratou de uma doação pura e simples, circunstância que, embora equivocada, como se demonstrará mais à frente, acabou por servir de premissa a diversas outras ilações que hoje afetam de modo essencial às atividades e a administração da entidade (FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO, 2008, p. 25).

De acordo com os advogados da escola,

[...] a farta prova documental registraria trazida aos autos mostra que na verdade houve uma permuta de bens entre a Autora e a Municipalidade requerida, na forma de doações recíprocas, o que afasta a falsa noção de que o patrimônio público tenha concorrido para a instituição da Fundação Educacional (FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO, 2008, p.24).

Em resumo, essa permuta teria ocorrido por conta de outro parágrafo da lei municipal que se refere à possibilidade de incorporação da gleba doada pela prefeitura a outra fundação anterior, a Fundação Educacional Ranieri Mazzilli. Essa doação foi realizada pelo senhor Waldo Archanjo Junqueira à prefeitura, em 1962, e a prefeitura acabou doando a gleba à Fundação Educacional Ranieri Mazzilli em 1963. Em seus Estatutos constava que, em caso de sua extinção, seus bens seriam incorporados a outras fundações com fins iguais ou semelhantes, o que ocorreu com a doação à Fundação Educacional de São José do Rio Pardo, em 1989. No mesmo ano, a Fundação Educacional de São José do Rio Pardo doou as terras à prefeitura, que a dividiu em dois lotes, um permutado e outro doado a grandes empresas. O prédio então reformado, ampliado e entregue pela prefeitura à Fundação Educacional em 1987 teria sido uma antecipação da permuta de bens.

A conclusão à qual queremos dar destaque está diretamente relacionada à seguinte situação: se aceita a tese original do patrimônio vir da gleba doada por Waldo Archanjo Junqueira, a Fundação Educacional de São José do Rio Pardo é entendida como fundação pública de direito privado, e assim, está sujeita às normas do Código Civil. Se, no entanto, for considerado, assim como aponta o Tribunal de Contas, que o patrimônio substancial foi doado pela prefeitura (a sede, em 1987), a natureza jurídica da fundação seria de direito público, e assim a instituição está sujeita às normas da Administração Pública.

[...] O caráter público que lhe é atribuído faz naturalmente com que tenha de se submeter a todas as regras de direito público, especialmente no que diz respeito à sua gestão contábil e à contratação de pessoal administrativo e do corpo docente, fazendo com que a Autora esteja sob o crivo permanente da fiscalização do Tribunal de Contas do Estado (FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO, 2008, p.24).

A Ação Declaratória foi encaminhada ao Ministério Público, que em parecer ao juiz da comarca respondeu sobre o caso avaliando-o como improcedente. Tanto o município quanto o Ministério Público não coadunam com a proposta de fundação pública de direito privado, pois os argumentos apontam para a não realização direta da doação da gleba para ambas fundações, mas sim à prefeitura, sendo assim patrimônio

público, e além disso, ser outro imóvel, este público, que foi doado à Fundação Educacional. Apesar de ter sido criada como fundação pública de direito privado, ela não seria uma fundação privada pura, ela seria

[...] atípica, regrada na maior parte de seus aspectos por normas de direito público, de caráter cogente, não podendo se submeter exclusivamente aos regramentos do direito privado previsto no Código Civil. Isso acontece porque ela foi criada como pessoa jurídica de direito privado, mas pelo Município, ente público, e com algumas particularidades próprias que a tornam equiparadas e entes da Administração Pública indireta (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2009, p. 466).

Juntamente com a questão do patrimônio inicial ser doação de imóvel público, as demais particularidades descritas no parecer, como lei municipal instituidora e participação de representantes públicos da Câmara Legislativa e Poder Executivo no Conselho Administrativo, apontam que “o fato de sua personalidade jurídica de direito privado não afasta a incidência das regras de direito público” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2009, p. 472), conforme autorização dada ao município pelo artigo 37, inciso XIX, da Constituição Federal de 1988, caracterizando as fundações públicas.

Para Maria Sylvia Di Pietro (2009), em uma análise de caso concreto de fundação, deve ser avaliado sua lei instituidora e os respectivos estatutos, assim como o patrimônio total ou parcialmente público e a dotação orçamentária municipal, que sustentaram os argumentos do Ministério Público e da Prefeitura Municipal de que a Fundação Educacional de São José do Rio Pardo é uma fundação pública de direito público.

Chegada à essa conclusão no Acórdão das apelações do Ministério Público e da Prefeitura Municipal contra o apelado Fundação Educacional, em 13 de junho de 2012, ficou pontuado que a entidade deveria seguir as normas de natureza pública, como a subordinação à fiscalização, controle e gestão financeira pelo Tribunal de Contas, controle administrativo interno e do Poder Executivo, assim como a equiparação de seus empregados aos funcionários públicos e submissão às leis de licitações e contratos (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2012). Tendo chegado a tal decisão judicial, a trajetória institucional da Fundação Educacional de São José do Rio Pardo recebeu um ponto de inflexão, dando espaço para um novo momento, como fundação pública de direito público. A doação teria se dado por conta de constar no primeiro ato formal da instituição, no inciso I do artigo 4º, a previsão da transferência do

domínio do prédio pela prefeitura.

[...] Isso dá a entender que se tratou de uma doação pura e simples, circunstância que, embora equivocada, como se demonstrará mais à frente, acabou por servir de premissa a diversas outras ilações que hoje afetam de modo essencial às atividades e a administração da entidade (FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO, 2008, p. 25).

De acordo com os advogados da escola,

[...] a farta prova documental registraria trazida aos autos mostra que na verdade houve uma permuta de bens entre a Autora e a Municipalidade requerida, na forma de doações recíprocas, o que afasta a falsa noção de que o patrimônio público tenha concorrido para a instituição da Fundação Educacional (FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO, 2008, p.24).

Em resumo, essa permuta teria ocorrido por conta de outro parágrafo da lei municipal que se refere à possibilidade de incorporação da gleba doada pela prefeitura a outra fundação anterior, a Fundação Educacional Ranieri Mazzilli. Essa doação foi realizada pelo senhor Waldo Archanjo Junqueira à prefeitura, em 1962, e a prefeitura acabou doando a gleba à Fundação Educacional Ranieri Mazzilli em 1963. Em seus Estatutos constava que, em caso de sua extinção, seus bens seriam incorporados a outras fundações com fins iguais ou semelhantes, o que ocorreu com a doação à Fundação Educacional de São José do Rio Pardo, em 1989. No mesmo ano, a Fundação Educacional de São José do Rio Pardo doou as terras à prefeitura, que a dividiu em dois lotes, um permutado e outro doado a grandes empresas. O prédio então reformado, ampliado e entregue pela prefeitura à Fundação Educacional em 1987 teria sido uma antecipação da permuta de bens.

A conclusão à qual queremos dar destaque está diretamente relacionada à seguinte situação: se aceita a tese original do patrimônio vir da gleba doada por Waldo Archanjo Junqueira, a Fundação Educacional de São José do Rio Pardo é entendida como fundação pública de direito privado, e assim, está sujeita às normas do Código Civil. Se, no entanto, for considerado, assim como aponta o Tribunal de Contas, que o patrimônio substancial foi doado pela prefeitura (a sede, em 1987), a natureza jurídica da fundação seria de direito público, e assim a instituição está sujeita às normas da Administração Pública.

[...] O caráter público que lhe é atribuído faz naturalmente com que tenha de se submeter a todas as regras de direito público, especialmente no que diz respeito à sua gestão contábil e à contratação de pessoal administrativo e do

corpo docente, fazendo com que a Autora esteja sob o crivo permanente da fiscalização do Tribunal de Contas do Estado (FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO, 2008, p.24).

A Ação Declaratória foi encaminhada ao Ministério Público, que em parecer ao juiz da comarca respondeu sobre o caso avaliando-o como improcedente. Tanto o município quanto o Ministério Público não coadunam com a proposta de fundação pública de direito privado, pois os argumentos apontam para a não realização direta da doação da gleba para ambas fundações, mas sim à prefeitura, sendo assim patrimônio público, e além disso, ser outro imóvel, este público, que foi doado à Fundação Educacional. Apesar de ter sido criada como fundação pública de direito privado, ela não seria uma fundação privada pura, ela seria

[...] atípica, regrada na maior parte de seus aspectos por normas de direito público, de caráter cogente, não podendo se submeter exclusivamente aos regramentos do direito privado previsto no Código Civil. Isso acontece porque ela foi criada como pessoa jurídica de direito privado, mas pelo Município, ente público, e com algumas particularidades próprias que a tornam equiparadas e entes da Administração Pública indireta (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2009, p. 466).

Juntamente com a questão do patrimônio inicial ser doação de imóvel público, as demais particularidades descritas no parecer, como lei municipal instituidora e participação de representantes públicos da Câmara Legislativa e Poder Executivo no Conselho Administrativo, apontam que “o fato de sua personalidade jurídica de direito privado não afasta a incidência das regras de direito público” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2009, p. 472), conforme autorização dada ao município pelo artigo 37, inciso XIX, da Constituição Federal de 1988, caracterizando as fundações públicas.

Para Maria Sylvia Di Pietro (2009), em uma análise de caso concreto de fundação, deve ser avaliado sua lei instituidora e os respectivos estatutos, assim como o patrimônio total ou parcialmente público e a dotação orçamentária municipal, que sustentaram os argumentos do Ministério Público e da Prefeitura Municipal de que a Fundação Educacional de São José do Rio Pardo é uma fundação pública de direito público.

Chegada à essa conclusão no Acórdão das apelações do Ministério Público e da Prefeitura Municipal contra o apelado Fundação Educacional, em 13 de junho de 2012, ficou pontuado que a entidade deveria seguir as normas de natureza pública, como a subordinação à fiscalização, controle e gestão financeira pelo Tribunal de Contas,

controle administrativo interno e do Poder Executivo, assim como a equiparação de seus empregados aos funcionários públicos e submissão às leis de licitações e contratos (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2012). Tendo chegado a tal decisão judicial, a trajetória institucional da Fundação Educacional de São José do Rio Pardo recebeu um ponto de inflexão, dando espaço para um novo momento, como fundação pública de direito público.

3.2 Fundação Autárquica: 2013 aos dias atuais

Promulgada em 8 de março de 2013, a Lei Municipal nº. 4.031 dispôs sobre o plano de cargos e salários da Fundação Educacional de São José do Rio Pardo, dentro das normas do regime jurídico administrativo público, considerando cargos, salários, forma de provimento por concursos e regime estatutário para funcionários e docentes, além de cargos comissionados e de confiança. Antes, os cargos e salários eram regidos pelas regras do regime privado, por exemplo, empregados contratados por meio do regime trabalhista celetista.

A partir desse momento, tendo em vista a obrigatoriedade dos concursos públicos, iniciou-se um processo de tensão entre antigos funcionários e professores da entidade, gestores, municipalidade, órgãos da Justiça e órgãos fiscalizadores, sendo o ponto mais polêmico e controverso da mudança. Resultante dessa tensão, foi instaurada uma sindicância e um controle interno, para averiguação das irregularidades, em 2013. Em 5 de junho de 2021, a entidade recebeu da Promotoria do Ministério Público de Estado de São Paulo uma recomendação administrativa para que a fundação, após ter suas contas de 2016 rejeitadas e ausência de manifestação da mesma por irregularidades no tocante ao controle interno da instituição,

[...] atenda ao comando constitucional de exigência de concurso público para os servidores existentes nos quadros da Fundação, sendo nulos os atos de admissão desses servidores sem concurso público, devendo, portanto, exonerá-los/demitir-los (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2021, p.2).

Alguns concursos foram realizados entre os anos de 2013 e 2020, entretanto o processo de dispensa dos antigos funcionários celetistas e contratação prioritária por concurso público apenas foi concluído em 2022, com concurso aberto no ano de 2021, decorrente do acatamento da recomendação administrativa, do qual resultaram os

primeiros funcionários e docentes estatutários da instituição.

Por conta dessa mudança do regime trabalhista e da necessidade de realização de concurso público para contratação de funcionários e professores conforme consta na Constituição Federal de 1988 e no Regime Jurídico Único para os servidores públicos, a Fundação Educacional vem recebendo processos judiciais de antigos servidores, que buscam a estabilização nos cargos antes ocupados. Entretanto, conforme deliberação do Supremo Tribunal Federal, baseada em jurisprudência passível de repetição em inúmeros processos de interesse de trabalhadores

[...] O art. 19 do ADCT da Constituição de 1988 tem abrangência limitada aos servidores civis da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, entre os quais não se encontram os empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista. [...] Portanto, como não incide o art. 19 do ADCT da Constituição de 1988 sobre os empregados das fundações públicas de direito privado, há que se reconhecer a legalidade da demissão sem justa causa. [...] A violação do art. 5º, incisos II e XXXVI, da parte permanente da Constituição Federal, bem assim do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, afirmando que o instituto da estabilidade excepcional não se aplica aos empregados das fundações de direito privado (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019, p. 3-7).

Em 2014, foi publicado o novo Estatuto Social da Fundação Educacional, apresentando a entidade como de direito público, dentro das normas da gestão pública, já com o antigo Colégio da Fundação Educacional extinto, funcionando apenas como Fundação Educacional de São José do Rio Pardo, autarquia municipal. Se levarmos em consideração que estes servidores foram admitidos na fundação antes da Lei de Cargos e Salários e mudança do Estatuto Social para fundação pública de direito público, ocorrido legalmente em 2014, fica explícito, de acordo com o exposto pelo Supremo Tribunal Federal, que são empregados de fundação pública de direito privado pelo regime celetista, sem concurso público, e por isso, sem direito à estabilidade, diferentemente daqueles que foram admitidos por meio dos concursos públicos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio desse estudo pudemos apresentar e compreender os trâmites legais pelos quais a Fundação Educacional de São José do Rio Pardo passou quanto à sua condição de fundação pública de direito privado e posterior adequação às normas da Administração Indireta enquanto fundação autárquica. Analisamos, dialogando com a categoria analítica do público não-estatal de Bresser-Pereira e Grau (1999) e a jurisprudência, a relação da

fundação com o Poder Público e, em especial, a questão da doação inicial do patrimônio constitutivo da entidade, isto é, que conferiria sua natureza jurídica específica, compreendida pela Fundação Educacional como de direito privado, diferentemente do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Prefeitura Municipal, que reconheceram o patrimônio inicial como público e, por isso, instituidora de uma entidade de direito público, em conjunto com outros atos constitutivos de origem do Poder Público.

Quanto a questão do seu quadro de servidores, referente ao regime trabalhista e a suposta estabilidade dos servidores exonerados, pudemos examinar quais foram as normas jurídicas às quais os órgãos fiscalizadores estão assentados para o apontamento de irregularidade de manutenção de contratos realizados sem concurso público e assim, a recomendação pela demissão dos mesmos e realização, pela entidade, de concursos públicos para o preenchimento das vagas, conforme normas da Administração Pública.

Com a pesquisa, ficou evidente que a relação da fundação com o Poder Público tem sua origem na própria criação da entidade, envolvendo a doação do patrimônio inicial, a sede da fundação, pela Prefeitura Municipal, assim como pelos atos constitutivos, formalizados pelo Poder Público, levando a identificação definitiva da fundação como fundação autárquica. Tem-se, portanto, juridicamente, um entendimento diverso do que é propagado pela cultura institucional, a exemplo dos monumentos comemorativos expostos no artigo.

Além da questão da doação do prédio, outro ponto polêmico está assentado no suposto direito de servidores contratados pelo regime celetista sem concurso público terem direito à estabilidade nos cargos ocupados. Como vimos, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, trabalhadores de fundações públicas de direito privado não estão contemplados pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, diferentemente daqueles que ingressaram na instituição por meio de concurso público, após a Lei de Cargos e Salários e o Estatuto Social de 2014.

Por fim, pelos argumentos acima citados, foi demonstrado as razões pelas quais a Fundação Educacional de São José do Rio Pardo teve, perante a legislação vigente, de estar sujeita às regras da Administração Pública e do Direito Público, e não regida exclusivamente pelas regras de direito privado, como a entidade pretendia na Ação Declaratória, em 2008.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.442, de 01 maio 1943**. Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452compilado.htm>. Acesso em: 03 mai. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº. 200, de 25 jan. 1967**. Brasília: Senado Federal, 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200compilado.htm>>. Acesso em: 10 mar.2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº. 900, de 29 de set. 1969**. Altera disposições do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1969. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-900-29-setembro-1969-375217-norma-pe.html>> . Acesso em: 7 de jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº. 5.692, de 11 de ago. de 1971**. Brasília: Senado Federal, 1971. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>> . Acesso em: 07 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 7.596, de 10 abr. 1987**. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17596.htm> . Acesso em 07 jul. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO. **Lei n. 1.263, 17 jul. 1985**. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Educacional de São José do Rio Pardo. São José do Rio Pardo, Câmara Municipal, 1985. Disponível em:<https://file.camarasjriopardo.sp.gov.br/70952/lei/arquivo/CODIGOLEI_01-001263.pdf> Acesso em: 30 jun 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO. **Lei nº 4.031, de 8 de março de 2013**. Dispõe sobre o plano de cargos e salários da Fundação Educacional de São José do Rio Pardo e dá outras providências. São José do Rio Pardo. Câmara Municipal Disponível em: <https://file.camarasjriopardo.sp.gov.br/70952/lei/arquivo/CODIGOLEI_01-004031.pdf> . Acesso em 13 fev. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO. **Lei n. 4.399, de 24 de outubro de 2014**. Atribui o nome de Edifício Instituidores da Fundação Educacional,

ao prédio da Fundação Educacional, localizado na Av. Deputado Eduardo V. Nasser, nº 850, São José do Rio Pardo/SP. São José do Rio Pardo: Câmara Municipal. Disponível em: <https://file.camarasjriopardo.sp.gov.br/70952/lei/arquivo/CODIGOLEI_01-004399.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2022.

CONAM. **Criação de “Escola de Administração”**. Fundação Educacional de São José do Rio Pardo. Parecer. Aspectos Gerais. Orientação, N. 87837.01.0001/2021, 10 de maio de 2021, São José do Rio Pardo, 2021.

DI PIETRO. M. S. Z. **Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO, M. S. Z.; MARTINS JÚNIOR, W. P. **Teoria Geral e Princípios do Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. In: CONAM. **Criação de “Escola de Administração”**. Fundação Educacional de São José do Rio Pardo. Parecer. Aspectos Gerais. Orientação, N. 87837.01.0001/2021, 10 de maio de 2021, São José do Rio Pardo, 2021.

FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO. **Ação Declaratória**. São José do Rio Pardo, 20 nov. 2008, p.1-19.

FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO. **Estatuto, 8 agosto de 1985**. São José do Rio Pardo, 1985. Disponível em: https://file.camarasjriopardo.sp.gov.br/70952/lei/arquivo/CODIGOLEI_01-001263.pdf> Acesso em: 30 jun. 2022.

FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO. **Estatuto Social da Fundação Educacional**. 24 julho de 2014. São José do Rio Pardo, 2014. Disponível em: <<https://www.imprensaoficialmunicipal.com.br/sjriopardo>>. Acesso em: 03 jun. 2022.

GALVÃO, R. **Fundações públicas: natureza jurídica e aspectos polêmicos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - uma perspectiva tópica**. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1998.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p. 5–10, 2013. Disponível em: <<https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/1078>> . Acesso em: 10 jul. 2022.

LOPES, E. M. T; FARIA FILHO, L. M; VEIGA, C. G. (Orgs.) **500 anos de educação no Brasil**. 2ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

MAIA, A. B. F. **Fachada da Fundação Educacional de São José do Rio Pardo**. 2021. 1ª fotografia.

MAIA, A. B. F. **Fundadores da Fundação Educacional**. 2022a. 2ª fotografia.

MAIA, A. B. F. **Placa de homenagem da entrega do prédio**. 2022b. 3ª fotografia.

MELLO, C. B. D. Consulta. **Autarquias. Fundações Públicas e Fundações privadas. Institutos e estabelecimentos. Fundação de Amparo à Pesquisa**. 22 de abr. 1962, p.199. Disponível em:

<<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/25854/24716>>. Acesso em : 19 mar 2022.

MELLO, C. B. D. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. In: SIQUEIRA REIS, T. A Fiocruz entre o público e o privado. **Faces de Clio**, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 135, 2016. Disponível em:
<<https://periodicos.ufjf.br/index.php/facesdeclio/article/view/26544>> . Acesso em: 8 mai. 2022.

MENESES, U. T. B. Memória e cultura material: documentos pessoais no espaço público. **Estudos Históricos**. vol.11, n. 21, p. 89-103, 1998. Disponível em:
<<https://repositorio.usp.br/item/000982130>>. Acesso em: 13 out. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Parecer**. Autos n. 1.541/08, 15 julho 2009, p. 466-477.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Recomendação administrativa**. Procedimento SEI nº. 29.0001.0122637.2020-92, 15 junho 2021, p.1-3.

PAES. J. E. S. Fundações: origem e evolução histórica. **Revista de Informação Legislativa**, a.35, n. 140, out./dez., p.41 -48, 1998.

PAES. J. E. S. Fundação pública instituída pelo Poder Público com personalidade jurídica de direito privado. **R. Art. Minist. Públ. Dist. Fed. Terit.**, n. 4, p.97-128, 2010. Disponível em:
<https://fundacoes.mppr.mp.br/arquivos/File/Artigo_Sabo_Paes_Fundacoes_publicas_d_e_direito_privado.pdf>. Acesso: 30 abr. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO. **Fundação Educacional**. São José do Rio Pardo, s/p., 2022. Disponível em:
<https://saojosedoriopardo.sp.gov.br/2021/?menu=noticia_detalhe&id=444&id_menu_c>

[=2>](#) . Acesso em 04 jul. 2002.

RODRIGUES, S. **Direito Civil**. Parte Geral. São Paulo: Ed. Saraiva, 13a Ed., 1983, p.79- 80.

SIQUEIRA REIS, T. A Fiocruz entre o público e o privado. **Faces de Clio**, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 131–154, 2016. Disponível em:
<<https://periodicos.ufjf.br/index.php/facesdeclio/article/view/26544>> . Acesso em: 8 mai. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (BRASIL). **Acórdão**. Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Direito do Trabalho. Direito Constitucional. Ação trabalhista. Demanda de servidor da Fundação Padre Anchieta – Centro Paulista de Rádio e TV Educativas - pelo reconhecimento de sua estabilidade no emprego em razão do disposto no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Brasília, 7 ago. 2019, p.1-128. Disponível em:
<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753132907>>
Acesso em: 6 jul. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, **Acórdão**, n. 2012. 0000271727, São Paulo, 13 jun. 2012.