

A EFICÁCIA DO DIREITO À CRECHE
E PRÉ-ESCOLA: UM ESTUDO DE CASO
SOB A ÓTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

*THE EFFECTIVENESS OF THE RIGHT TO
CARE AND PRESCHOOL: A CASESTUDY FROM
THE PERSPECTIVE OF PUBLIC BUDGET*

A EFICÁCIA DO DIREITO À CRECHE E PRÉ-ESCOLA: UM ESTUDO DE CASO SOB A ÓTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO¹

*THE EFFECTIVENESS OF THE RIGHT TO CARE AND PRESCHOOL:
A CASE STUDY FROM THE PERSPECTIVE OF PUBLIC BUDGET*

Cibelle Nunes de Carvalho Moreira²

RESUMO

O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, em Recurso Extraordinário n.º 1.008.166/SC de setembro de 2022, que o direito à educação básica, incluída a educação infantil, possui eficácia plena e aplicabilidade imediata, sendo, portanto, exigível do poder público a oferta do referido direito judicialmente. Objetiva-se investigar de que forma a decisão é exequível do ponto de vista orçamentário. Foi utilizada a abordagem qualitativa por revisão de literatura e estudo de caso. Para a coalizão entre o direito à educação infantil e o orçamento, sugere-se, ao final, um cadastramento anual a ser desenvolvido pelos municípios, possibilitando aos pais das crianças, na faixa etária da educação infantil, a manifestação de interesse na matrícula para o ano letivo seguinte, o que viabilizaria a inclusão da demanda nas leis orçamentárias seguintes.

Palavras-chave: eficácia do direito à educação infantil; orçamento público; possibilidades.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 contemplou o direito à educação como o direito fundamental social, e o definiu como dever do Estado, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho³. Para além dessa

¹ Data de Recebimento: 10/04/2024. Data de Aceite: 06/08/2024.

² Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Ceará; Mestranda em Direito Constitucional do Programa de Pós-graduação *strictu sensu* da Universidade de Fortaleza (UNIFOR); especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera; Bacharela em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/5349801875637121>. Orcid <https://orcid.org/0009-0004-7593-1341>. E-mail: cibelle_mpce@hotmail.com.

³ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

determinação, o constituinte definiu como direito público subjetivo a garantia de acesso ao ensino obrigatório e gratuito⁴.

A educação infantil, por sua vez, compreende a inclusão de crianças em creche e pré-escola, de zero a cinco anos de idade. Da leitura do texto constitucional, extrai-se que o Estado tem o dever constitucional de garantir o direito à educação, de forma obrigatória, de crianças em creches e pré-escolas, sob pena de violação a direito subjetivo, passível de exigência no âmbito judicial.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em setembro de 2022, ao julgar o Recurso Extraordinário n.º 1.008.166-SC, apreciando o tema 548 da repercussão geral, assentou, basicamente, que o direito à educação básica, que inclui a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, é direito fundamental de crianças e jovens, com eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata, podendo ser exigível do Poder Público, por meio da via judicial⁵.

A partir da fixação da tese pelo STF, surge o seguinte questionamento, o qual será objeto da presente pesquisa: “Como concretizar a eficácia plena e a aplicabilidade direta e imediata do direito fundamental à educação infantil diante das limitações orçamentárias?”

A justificativa, portanto, para a produção científica em questão baseia-se na relevância teórica e prática do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.008.166-SC, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que a demanda contínua de vagas em creches e pré-escolas não corresponde à exata medida da oferta desses serviços pelo poder público, seja por insuficiência de recursos, seja por má aplicação dos recursos existentes, o que pode tornar a decisão da Suprema Corte, com repercussão geral, em mais um mandamento judicial inexecutável por ausência de orçamento.

Objetiva-se investigar de que forma o poder público pode atuar para aplicação das políticas públicas educacionais, e para melhor gerenciar os recursos financeiros e orçamentários, a fim de garantir a aplicabilidade plena do direito básico à educação infantil.

Para alcançar o escopo desta pesquisa, em primeiro lugar, expõe-se acerca da eficácia do direito fundamental à educação, e sua aplicabilidade no âmbito do texto constitucional. Em seguida, explana-se os aspectos orçamentários para a efetividade do direito à educação infantil, bem como suas limitações. Por fim, analisa-se o julgado do Supremo Tribunal Federal n.º 1.008.166-SC, com a exposição dos votos dos Ministros da Corte,

4 Art. 208 (...) § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

5 Tese fixada no RE 1.008.166-SC: 1. A educação básica em todas as suas fases - educação infantil, ensino fundamental e ensino médio - constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. 2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo. 3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.

investigando-se a exequibilidade do tema 548, sob o aspecto orçamentário.

Para a construção do estudo, a pesquisa exploratória, de cunho bibliográfico e documental, com a realização de um estudo de caso, utilizando-se do método dedutivo, mostrou-se mais adequada para a consecução do objetivo ao qual o estudo se destina. Almeja-se, desta forma, contribuir com a comunidade jurídica acadêmica e profissional, por meio de estudos direcionados à aplicabilidade do direito à educação infantil em consonância com as limitações orçamentárias.

2 EFICÁCIA E APLICABILIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL

Inicialmente, não se almeja, neste tópico, esgotar a exposição constitucional e doutrinária acerca do direito fundamental à educação. Mas, especificamente, propõe-se uma análise mais delimitada acerca da eficácia e da aplicabilidade do direito à educação infantil, esta que, de acordo com o próprio texto constitucional, deve abranger crianças de zero a cinco anos de idade⁶.

O primeiro questionamento que surge é o seguinte: O acesso de crianças em creches e pré-escolas inclui-se no direito fundamental à educação previsto no art. 205? A resposta é positiva, de acordo com o texto constitucional, e a partir de outras ciências. O art. 208 prevê que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de, entre outros direitos, o de: *“IV – educação infantil, em creche e pré-escola às crianças até 5 (cinco) anos”*.

A educação infantil assume relevância no início da formação do indivíduo, enquadrando-se como primeira etapa do ciclo de educação básica. O Plano Nacional da Primeira Infância, elaborado a partir da Lei n.º 13.257/2006 – Lei Nacional da Primeira Infância, expõe que a educação infantil vai muito além da alfabetização, não podendo reduzi-la a mero instrumento de preparação para o ensino fundamental.

De acordo com o Plano Nacional da Primeira Infância⁷, diversas ciências já apontam a imprescindibilidade da educação infantil para a formação humana, autoconhecimento do sujeito, e aquisição de valores que nortearão toda a vida do indivíduo. Segundo o mencionado plano (2020, p. 57):

Diversas ciências comprovam a importância da educação infantil tanto na formação da personalidade, na constituição do sujeito, no autoconhecimento, na aquisição dos valores que vão sustentar as

⁶ Art. 208, inciso IV, CF/88.

⁷ Plano Nacional da Primeira Infância, disponível em <https://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PNPI>. Acesso em 01 de dezembro de 2023.

opções e decisões ao longo da vida, quanto no que diz respeito à capacidade de aprender e agir. Um ambiente heurístico, no qual as crianças são o centro das atenções, dentro do qual elas agem e reagem, interrogam e têm respostas, descobrem e criam, é de suma importância. Na interação com os adultos, a criança vai desvelando a realidade, percebendo o sentido das coisas e construindo significados para a sua vida. A educação infantil é a experiência dessa aprendizagem organizada pelas ciências da Educação, visando a que seja mais ampla e profunda.

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n.º 9.394/1996 – a educação infantil representa a primeira etapa da educação básica, e se subdivide em creche para crianças de zero a três anos e pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade e deve ser garantida pelo Estado (art. 4º).

No mesmo passo, o Estatuto da Criança e Adolescente – Lei 8.069/1990 confirma o ideal constitucional de proteção às crianças, ao prever, claramente, a obrigação constitucional quanto à igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 53), e quanto ao atendimento em creche e pré-escolas às crianças de zero a cinco anos (art. 54, IV).

Nesta primeira etapa, em razão da própria idade da criança (zero a cinco anos), a jornada escolar proporciona o desenvolvimento de habilidades emocionais e de socialização, por intermédio de atividades lúdicas inerentes ao ensino nesta fase.

Na ementa do julgado em análise⁸, o STF decidiu que:

(...) a educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que assegura às crianças de zero a cinco anos de idade a primeira etapa do processo de educação básica mediante o atendimento em creche e pré-escola (Brasil, 1988, art. 208, IV, da Constituição Federal).

Portanto, a partir da leitura sistemática das normas constitucionais e infraconstitucionais relacionadas ao direito à educação, há uma compreensão de que o direito à creche e pré-escola está incluído no direito fundamental à educação, sendo a primeira etapa da educação básica, devendo ser disponibilizada pelo Estado, em igualdade de acesso, exigindo-se, pois, uma prestação positiva por parte do poder público, como um direito público subjetivo, em que o Estado tem a obrigação inescusável de prestar o serviço

⁸ Recurso Extraordinário n.º 1.008.166-SC.

essencial à educação, sob pena de ser demandado judicialmente (Silva, 2007).

2.1 O direito fundamental à educação infantil como direito público subjetivo e de aplicabilidade imediata

O direito à educação, de forma ampla, é um direito fundamental do indivíduo, tanto por estar incluído dentro do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, como por se enquadrar no conceito de direitos fundamentais, segundo o qual “são aqueles destinados a proteger a dignidade humana, estando previstos nos ordenamentos jurídicos nacionais principalmente com hierarquia constitucional” (Lopes, 2022, p. 22).

Como direito social, o direito à educação (art. 6º) assume relevante importância para a construção de um “patamar mínimo de dignidade para os cidadãos” (Mendes, Branco, 2014, p. 675), estando previsto constitucionalmente como um direito de todos e dever do Estado, pelo qual se deve promover o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205) (Mendes, Branco, 2014, p. 675).

Sob esse aspecto, enquadra-se o direito à educação, na classificação doutrinária de Karel Vasak (1997), em direito de segunda geração, os quais “exigem do Estado determinadas prestações que nem sempre podem ser satisfeitas, sendo remetidas à esfera dos chamados ‘direitos programáticos’ caracterizados pela sua progressividade” (Lopes, 2022, p. 22). Assim como a educação, o direito ao trabalho, à moradia, à saúde e ao lazer se enquadram na mencionada classificação.

A segunda geração de direitos fundamenta-se na ideia de igualdade, a partir da qual cabe ao Estado promover ações positivas para propiciar o desenvolvimento do indivíduo, enquadrando-se a educação nesta geração de direitos.

Adriana Galvão Moura (2005, p. 23) disciplina que: “As normas constitucionais consagradoras desses direitos exigem do Estado uma atuação positiva, através de ações concretas desencadeadas para favorecer o indivíduo (também são conhecidos como direitos positivos ou direitos de prestação)”.

O direito à educação está intrinsecamente relacionado ao fundamento da República do Brasil da dignidade da pessoa humana (art. 1º. III), pois é elementar a uma vida digna, de liberdade e de participação em decisões políticas, inclusive por meio do voto.

Humberto Alcalá (2009, p. 145) define a dignidade da pessoa como valor básico que fundamenta os demais direitos, inclusive os direitos sociais, possuindo duas dimensões: uma negativa e outra positiva, no sentido de não se permitir violações a direitos por parte do Estado e de particular, como também no sentido de exigir prestações positivas por parte do Estado para a execução dos direitos:

La dignidad de la persona humana es el valor básico que fundamenta todos los derechos humanos, ya que su afirmación no sólo constituye una garantía, de tipo negativo que protege a las personas contra vejámenes y ofensas de todo tipo, sino que debe también afirmar positivamente a través de los derechos el pleno desarrollo de cada ser humano y de todos los seres humanos. Cabe señalar que la dignidad humana y el derecho a una vida digna fundamenta tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales. Todos los derechos tienen en tal perspectiva una dimensión positiva y negativa, ya que todos ellos requieren de prestaciones estatales que tienen costos económicos para su efectiva garantía, como son el funcionamiento de un aparato jurisdiccional eficaz del Estado, una policía competente, registros de propiedad, entre otros aspectos, como asimismo, una dimensión negativa o de abstención de vulneración tanto por el Estado (como una legislación que vulnere los derechos o que afecte su contenido esencial o la prohibición de retroceso sin justificación), como por los particulares, cuando estos realizan actos u omisiones que afectan los derechos o adoptan actos jurídicos vulneradores de tales derechos.

O fundamento da dignidade da pessoa humana baseia todo o complexo de direitos e deveres direcionados ao Estado, e a toda comunidade de que ninguém pode ser submetido a situações humilhantes e degradantes e, de outro turno, a todos deve ser permitida a participação ativa e corresponsável nos destinos da sua própria existência. Ainda nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet (2008, p. 114):

(...) o princípio da dignidade da pessoa impõe limites à atuação estatal, objetivando impedir que o poder público venha a violar a dignidade pessoal, mas também implica (nunca perspectiva que se poderia designar de programática ou impositiva, mas nem por isso destituída de plena eficácia) que o estado deverá ter como meta permanente, proteção, promoção, e realização concreta de uma vida com dignidade para todos.

Quanto mais abrangente for a prestação educacional pelo Poder Público, melhor terá se realizado a vontade constitucional, especificamente quanto ao fundamento da dignidade da pessoa humana, e do objetivo da República de construção de uma sociedade livre, justa e solidária. De acordo com Barcellos (2023, p. 258), “o acesso universal a prestações educacionais de qualidade e gratuitas está diretamente relacionado

com a garantia de uma igualdade de chances para todas as pessoas”.

Diversas disposições constitucionais exigem do poder público uma atuação positiva para a garantia desse direito fundamental, o qual, inclusive, constitui direito público subjetivo (art. 208, §1º), passível, portanto, de ordem mandamental, em caso de ineficiente ou incompleta prestação de serviço.

A Constituição Federal estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205), a ser efetivado a partir da garantia de educação infantil em creche e pré-escola para crianças até cinco anos de idade (art. 208, IV). Além de ser um direito destinado à criança, a Constituição Federal garante também aos trabalhadores, como direito social, a “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas” (art. 7º, inciso XXV).

Não há dúvida de que os direitos fundamentais do indivíduo não estão limitados aos previstos no rol do art. 5º da Constituição Federal, podendo ser decorrentes do regime e de princípios adotados ou ainda em tratados internacionais que o Brasil seja parte (art. 5º, parágrafos 2º e 3º)⁹. O direito à educação está previsto no art. 6º e 205 como direito fundamental do indivíduo, sendo a este atribuída a força de aplicabilidade imediata, na forma do art. 5º, § 1º, o qual dispõe que: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. José Afonso da Silva (2009, p. 785) disciplina que:

A Constituição de 1988 eleva a educação ao nível dos direitos fundamentais do homem, quando a concebe como um direito social (art. 6º) e direito de todos (art. 205), que, informado pelo princípio da universalidade, tem que ser comum a todos. A situação jurídica subjetiva completa-se com a cláusula que explicita o titular da obrigação contraposta àquele direito, constante do mesmo dispositivo, segundo a qual a educação ‘é dever do Estado e da família’. Essas normas constitucionais - repita-se - têm, ainda, o significado jurídico de elevar a educação à categoria de serviço público essencial, que ao Poder Público impende possibilitar a todos - de onde a preferência constitucional pelo ensino público, pelo que a iniciativa privada, nesse campo, embora livre, é, no entanto, secundária e condicionada. (arts. 209 e 213).

9 Art. 5º (...) § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

De aplicabilidade imediata, o direito fundamental à educação infantil enquadra-se no conceito doutrinário de norma constitucional de eficácia plena, segundo o qual “são as idôneas para produzir todos os efeitos previstos, isto é, podem disciplinar de pronto as relações jurídicas, uma vez que contêm todos os elementos necessários” (Mendes, 2014, p. 69). São, portanto, normas autoexecutáveis.

Em análise do tema 548, o Supremo Tribunal Federal fixou entendimento quanto à eficácia plena e à aplicabilidade direta e imediata do direito à educação básica em todas as suas etapas, incluída a educação infantil.

No entanto, a execução desse direito exige do poder público a adoção de políticas públicas contínuas, que devem estender-se no tempo, somadas à correta e imprescindível aplicação de recursos financeiros e orçamentários. Segundo Scaff e Pinto (2016, p. 438):

A afirmação do direito à educação como um direito fundamental de natureza social tem uma consequência importantíssima, visto que, por intermédio dela, reconhece-se que, embora o direito à educação possa ser efetivado e exigido judicialmente de maneira individual, a sua concretização ocorrerá por meio da realização de políticas públicas.

A concretização, portanto, do direito constitucional à creche e pré-escola, como um escopo do direito fundamental à educação, passa, necessariamente, pela adoção e execução de políticas públicas destinadas ao público infantil e, além disso, pela destinação de orçamento para atender a tal finalidade.

Nesse aspecto, o estudo acerca do orçamento da educação infantil mostra-se necessário para a compreensão acerca da executabilidade do direito, o que será proposto no tópico a seguir.

3 ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Não há direitos sem custos para sua efetivação. Por ser o Brasil um país de desigualdade sociais e regionais, o constituinte fixou como um dos objetivos da República a erradicação da pobreza, e a redução das desigualdades sociais e regionais, sendo imprescindível ao desiderato constitucional a instituição e execução de políticas públicas educacionais.

Em se tratando do direito fundamental à educação infantil, ressoa inequívoco que o art. 208, inciso IV da Constituição possui aplicabilidade imediata e natureza de direito público subjetivo, podendo ser exigível no âmbito judicial.

No entanto, sob o aspecto prático, deve-se analisar, primeiramente, as atribuições constitucionais que versam sobre a materialidade do direito, bem como, num segundo momento, as limitações orçamentárias para a sua concretização.

O Estado, de modo amplo, executa suas políticas públicas por via do orçamento, elaborado por meio de processo legislativo, de acordo com o art. 165 da Constituição Federal. Todas as despesas dos entes devem estar previstas nas leis orçamentárias, que são amplamente discutidas a partir do cenário político e financeiro, de anos anteriores, a fim de propiciar um planejamento mínimo.

A previsão em orçamento é um pressuposto básico para a execução de uma despesa pública, mas a previsão em lei orçamentária não garante a concreção do direito, no mundo dos fatos. Nesse sentido, Vicente (2016, p. 5):

Os direitos sociais prestacionais são direitos subjetivos a prestações, mas têm certos limites de eficácia, porque o Poder Público tem recursos escassos e não teria como cumprir com todos os direitos sociais previstos no texto constitucional. Surge, portanto, um grande conflito entre a obrigatoriedade de concretização dos direitos fundamentais e a escassez de recursos financeiros capazes de realizar todos os direitos sociais. Esta escassez de recursos públicos é a maior expressão da teoria da reserva do possível, que condiciona a execução das políticas à disponibilidade de recursos financeiros.

Diante dos diversos direitos sociais igualmente relevantes, e constitucionalmente previstos, como saúde, educação, moradia, lazer, os recursos orçamentários não conseguem suprir, de forma satisfatória, a todas as pessoas, seja pela própria escassez do recurso, seja por má aplicação da verba.

E nesse cenário de limitação de recursos, surge a teoria do mínimo existencial, segundo a qual o Estado deve garantir o mínimo de condições materiais para a existência e para a dignidade da pessoa, exigindo-se prestações positivas por parte do Estado. Nessa esteira, diante da escassez de recursos, deve haver o rol de direitos mínimos que proporcionem a sobrevivência, numa concepção de que há direitos sociais que o Estado não pode se esquivar de garantir, tais como a educação.

O mínimo existencial que ora se concebe é composto de quatro elementos, três materiais e um instrumental, a saber: a educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à Justiça. Repita-se, ainda uma vez, que esses quatro pontos correspondem ao núcleo da dignidade da pessoa humana a

que se reconhece eficácia jurídica positiva e, a fortiori, o status de direito subjetivo exigível diante do Poder Judiciário. (Barcellos, 2011, p. 258).

Para Ricardo Lobo Torres, o “mínimo existencial é composto por *status negativus libertatis*, um *status positivus libertatis* e um *status positivus socialis*” (2005, p. 186).

Quanto ao primeiro aspecto, autor sustenta que o *status negativus libertatis* significa a imunidade tributária quanto aos aspectos mínimos necessários, a exemplo da imunidade de ICMS da cesta básica, de IPU quanto à moradia, gratuidade de acesso à justiça, dentre outros (Scaff, 2006). Por sua vez, o *status positivus socialis* seriam as prestações estatais para a garantia e proteção de direitos econômicos, sociais e para a seguridade social.

Nesse último aspecto, contrapondo-se à teoria do mínimo existencial, surge a teoria da reserva do possível, a qual se apresenta como um limite fático à concreção dos direitos sociais, em decorrência das limitações orçamentárias. Ricardo Torres segue afirmando que “O *status positivus socialis*, ao contrário do *status positivus libertatis*, se reforça de acordo com a situação econômica conjuntural, isto é, sob a ‘reserva do possível’, ou na conformidade da autorização orçamentária” (2005, p. 203).

No julgado do RE 1.008.166-SC, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, afastou o argumento do recorrente que sustentava a aplicação da teoria da reserva do possível, para o atendimento do direito de acesso à creche e pré-escola pelas crianças até cinco anos, entendendo, ao final, que se tratava de direito fundamental de aplicabilidade imediata.

Na linha do princípio da prioridade absoluta previsto no art. 227 da CF, a Lei n.º 13.257/2016 dispôs que deverá haver investimento público na promoção da justiça social, da equidade, e da inclusão da criança sem discriminação (art. 4º, inciso IV). Além disso, dispõe que:

Art. 5º Constituem **áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância** a saúde, a alimentação e a nutrição, a **educação infantil**, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica. (Grifo nosso).

A educação infantil deve ser prioridade em orçamento e em políticas públicas para o efetivo atendimento da ordem constitucional disposta nos artigos 208 e 227.

No tocante ao orçamento do direito à educação, a Constituição Federal fixa, no art. 211, um sistema de colaboração entre os entes para a organização da educação brasileira, estabelecendo a competência da União para organização do ensino federal e Territórios, financiamento das instituições de ensino públicas federais e, o principal para o presente estudo, a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização e o padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência e financeira aos demais entes.

Cabe pontuar, que “essa colaboração abrange diversos âmbitos, dentre os quais a oferta de educação (provisão), o financiamento, o planejamento, a normatização e a avaliação de redes e sistemas de ensino” (Farenzena, 2021, p. 1).

Por sua vez, os Estados e o Distrito Federal atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e médio (art. 211, § 3º), e os Municípios no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º). Ainda de acordo com o texto constitucional, cabe aos Municípios “manter, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (art. 30, inciso VI).

Observa-se, da leitura do texto constitucional, que a competência para o atendimento de crianças em creches e pré-escolas recai exclusivamente sobre os Municípios, sob o ponto de vista material, com financiamento dos demais entes, em colaboração.

Do ponto de vista financeiro, a União deve aplicar, anualmente, no mínimo, dezoito por cento da receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, os Estados, Distrito Federal e Municípios deverão investir vinte e cinco por cento dessas receitas no ensino público, constituindo-se, ainda, um sistema de colaboração e de solidariedade entre os entes federados, na forma do art. 212 da Constituição.

A adoção de percentuais mínimos pelos entes federados de investimento na educação tem sua origem na Constituição de 1934, com a revogação desses percentuais em dois momentos (1937 e 1967). Após a redemocratização, os percentuais mínimos de investimentos na educação foram progredindo até o patamar atual.

A crescente vinculação de recursos destinados à educação proporciona uma necessária atenção do gestor com o ensino, não deixando à mercê da política a destinação do recurso financeiro. Nos momentos em que as Cartas Constitucionais deixaram de determinar um percentual mínimo de investimento na educação, ocorreu maior escassez de recursos para a área (Menezes, 2005).

Um dos principais mecanismos de financiamento da educação básica, inclusa a infantil, é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, previsto constitucionalmente (art. 212-A), e que significa, na realidade atual, a principal fonte de recursos orçamentários dos municípios para o custeio da educação.

A Lei que regulamenta o FUNDEB – Lei 14. 133/2020 incluiu a educação infantil, o que significa que matrículas em creche e pré-escola serão asseguradas por meio de uma política de financiamento, a ser garantida pelo fundo. Apesar disso, os custos com o atendimento de crianças em creches e pré-escola ainda são muito elevados para os Municípios.

O elevado custo para o atendimento da educação infantil e a interferência do Poder Judiciário no planejamento de políticas públicas e, por consequência, no orçamento municipal, foram os fundamentos basilares para a insurgência recursal quanto à obrigatoriedade de garantia de vagas em creches e pré-escolas via judicial, apreciada no Recurso Extraordinário n. 1.008.166-SC, objeto do presente estudo.

Sob esse aspecto, feitas as considerações acerca do direito fundamental à educação infantil, bem como seu orçamento, passa-se à análise dos fundamentos dos votos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal no julgado referido.

4 ANÁLISE DOS FUNDAMENTOS DECISÓRIOS DO RE N.º 1.008.166-SC E SUAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS

O Supremo Tribunal Federal apreciou, no mês de setembro de 2022, o Recurso Extraordinário n.º 1.008.166-SC, em tema de Repercussão Geral (n. 548), no qual se discutia o direito ao acesso à creche na rede pública municipal, sendo o referido julgado objeto de estudo do presente artigo.

Contextualizando, observa-se que, na origem, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina impetrou Mandado de Segurança em face do Município de Criciúma, com o objetivo de matricular criança em creche da rede pública municipal. Por meio da sentença, o juízo de primeiro grau concedeu a segurança, para determinar ao município a inclusão da criança em estabelecimento de educação infantil, próximo a sua residência.

Irresignado, o Município de Criciúma apelou da sentença, argumentando como fundamento do recurso a separação de poderes e o princípio da legalidade. Sustentou, ainda, que as normas de promoção do ensino infantil são normas pragmáticas e que devem ser atendidas nos limites orçamentários do poder público.

Em análise do recurso de apelação, o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina negou provimento ao recurso, assentando que os Municípios não poderão demitir-se do mandato constitucional quanto ao atendimento de crianças em creches e pré-escolas, sendo tal dever dissociado do caráter discricionário de conveniência e oportunidade.

Nessa esteira, o Município de Criciúma apresentou Recurso Extraordinário (n.º 1.008.166-SC), com fundamento no art. 102, inciso III, alínea “a” da Constituição Fe-

deral, ao Supremo Tribunal Federal, o qual decidiu, em setembro de 2022, pelo impro-
vimento da irresignação, fixando tese em sede de repercussão geral (Tema 548)¹⁰, nos
seguintes termos:

1. A educação básica em todas as suas fases - educação infantil, en-
sino fundamental e ensino médio - constitui direito fundamental de
todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais
de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata.
2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a
pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser
exigida individualmente, como no caso examinado neste processo.
3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade inte-
gral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.
(STF, 2022).

Em análise do julgamento, observa-se que o Ministro Relator, Luiz Fux, expôs acer-
ca da relevância do direito ao acesso à educação infantil, como primeira etapa do ci-
clo de educação básica, que inclui ainda o ensino fundamental e médio, colacionando
as normas constitucionais relativas ao mencionado direito, especificamente os artigos
6º, 7º, inciso XXV, 205, 208, inciso IV, 227, e normativas infraconstitucionais, da Lei
8.069/1990 (Estatuto da Criança e Adolescente) e Lei n.º 9.394/1996 (Lei de Diretri-
zes e Bases da Educação Nacional), para afirmar que a educação básica é prerrogativa
constitucional deferida a todos, notadamente às crianças, cujo adimplemento impõe a
satisfação de um dever de prestação positiva pelo Poder Público, prioritariamente pelos
entes municipais.

Consignou, em seu voto, que:

A educação básica representa prerrogativa constitucional deferida
a todos (CF, art. 205), notadamente às crianças (CF, arts. 208, IV, e
227, ‘caput’), cujo adimplemento impõe a satisfação de um dever
de prestação positiva pelo Poder Público, consistente na garantia
de acesso pleno ao sistema educacional, inclusive em creche e pré-
-escola. (Min. Relator Luiz Fux, STF, 2022, p. 18).

Eventual omissão do dever constitucional de garantir o atendimento do direito à edu-
cação infantil, continuou o Min. Luiz Fux, revela violação direta ao texto constitucional,

10 Após embargos declaratórios, o julgado mencionado transitou em julgado em 17 de outubro de 2023, conforme se
observa do acompanhamento processual disponível no sítio da Corte: [https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/
verAndamentoProcesso.asp?incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&classeProcesso=RE&numeroTema=548](https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&classeProcesso=RE&numeroTema=548)

não se submetendo tal direito ao juízo de discricionariedade da administração pública, “nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental” (ARE 639.337-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, Dje de 15/9/2011).

Em voto-vista, o Ministro André Mendonça entendeu pela devolução dos autos ao Tribunal *a quo* para reexame do feito, reconhecendo o direito à educação infantil um dever estatal de cunho obrigatório, mas a sua implementação deveria ser gradual para crianças de até três anos, propondo como tese de julgamento, o seguinte:

É dever estatal, constitucionalmente obrigatório, assegurar o acesso universal à educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade. Esta obrigação deve ser cumprida: a) de forma imediata, para todas as crianças a partir de 04 anos; b) de forma gradual, de acordo com o Plano Nacional de Educação – PNE, garantindo-se a oferta de vagas equivalentes à, no mínimo, 50% da demanda até 2024, para as crianças de até 03 anos; Constatada a não aplicação do percentual mínimo orçamentário em educação, bem como o descumprimento de qualquer outra obrigação constitucional ou legal relacionada à política pública educacional pelo ente, a obrigatoriedade de universalização do atendimento à educação infantil passa a ser imediata” (Min. André Mendonça, STF, 2022, p. 35).

Defendeu o Min. André Mendonça que o cumprimento da obrigação constitucional de garantia de creche e pré-escola não pode ser exigido de forma imediata, pois sujeita ao “princípio da realidade”, segundo o qual a função jurisdicional deve ser condicionada à realidade dos fatos, sob pena de ineficácia das decisões. Ressaltou que o Plano Nacional de Educação (Lei n.º 13.005/2014), editado em 2014, com vigência por 10 anos, estipulou o dever estatal de ampliar a oferta da educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 anos, dever este a ser concretizado até 2024.

Por sua vez, o Ministro Nunes Marques defendeu a prioridade das crianças na formulação e execução de políticas sociais públicas, apontando que a educação pré-escolar deve preceder a qualquer outra política, não concebendo que “as entidades públicas tenham tarefas tão mais importantes a fazer, que possam deslocar a educação pré-escolar das crianças para plano secundário.” (Ministro Nunes Marques, STF, p. 59).

Ressaltou o Ministro que, na atividade pública municipal, não haveria maior prioridade senão a educação infantil, indagando, em seu voto, o seguinte: “na democracia, que tipo de serviço público seria mais importante do que formar apropriadamente os

novos cidadãos?” (Ministro Nunes Marques, STF, p. 57). Defendeu que:

(...) a formação do cidadão, especialmente na primeira infância, não é uma entre muitas outras tarefas de igual valor que o Estado deve exercer; ela é, na verdade, a mais relevante tarefa a cargo do poder público, e para ela devem convergir os melhores esforços e os indispensáveis recursos (p. 57-58).

Finalizou o voto sustentando que a prioridade absoluta prevista na Constituição deve ser, inclusive, para a formulação e execução de políticas públicas, e, em casos nos quais haja concorrência de necessidades do orçamento público, as crianças devem ser priorizadas, e não relegadas a posição inferior, negando provimento ao recurso da municipalidade.

No mesmo passo, o Ministro Alexandre de Moraes afirmou, em seu voto, que o Supremo Tribunal Federal já havia se manifestado em outras oportunidades no sentido de que a norma do art. 208, inciso IV, da Constituição Federal é autoaplicável, e deve ser interpretada de maneira global, incluindo a educação infantil como garantia constitucional obrigatória e indisponível, competindo aos Municípios o dever de prestar o serviço educacional para crianças até cinco anos de idade (Ministro Alexandre de Moraes, STF, p. 87).

No entanto, sustentou uma maior cautela do STF quanto à determinação imediata de vagas de crianças em creches e pré-escolas, diante da dificuldade orçamentária dos municípios, que possuem dificuldade até para repassar os valores do duodécimo devido às Câmaras de Vereadores. Pontuou que:

(...) o oferecimento de creches pela Administração Pública demanda um rigoroso planejamento, que vai desde a inclusão nas leis orçamentárias até a aquisição/locação de imóveis, a contratação de pessoal qualificado, bem como a instauração de processos de licitação para a aquisição de materiais necessários ao desenvolvimento da atividade (STF, 2022, p. 99).

No mérito, votou pelo desprovimento do recurso, porém para não exigir a obrigatoriedade de acesso às creches e pré-escolas aos municípios, em caso de comprovado empenho do ente de cumprir o mandamento constitucional, e a insuficiência de recursos para promover o ingresso.

Em continuidade, o Ministro Edson Fachin afirmou, em seu voto, que a relevância da primeira infância na formação da personalidade da criança, inclusive sua segurança

nutricional, não há como desobrigar os municípios de sua atribuição constitucional. Sustentou, de forma relevante, que já havia passado mais de 30 anos de Constituição Federal, e que as disposições constitucionais relativas à educação infantil não podem consistir em meros programas facultativos, nos seguintes termos:

Em se tratando de etapa essencial na formação intelectual das crianças, direito fundamental assegurado aos pequenos entre zero e cinco anos, não é possível alegar-se que as disposições constitucionais consistiriam, passados mais de trinta anos da promulgação da Carta Constitucional, meros programas cujo cumprimento não seria obrigatório ao ente municipal, senão facultativo. (Min. Edson Faschin, STF, 2022, p. 137).

Asseverou que, em se tratando de direito fundamental da educação, notadamente direcionado à primeira infância, cabe ao ente federado o devido planejamento orçamentário, a fim de assegurar o conteúdo essencial do direito em apreço, não sendo possível a escusa estatal para o cumprimento do mencionado dever constitucional. Da mesma forma, negou provimento ao recurso, propondo como tese “é direito subjetivo e simultaneamente dever do Estado o atendimento em pré-escolas e creches às crianças de 0 a 5 anos” (Min. Edson Faschin, STF, 2022, p. 152), tendo sido acompanhado pelo Min. Dias Toffoli.

Por sua vez, o Ministro Luís Roberto Barroso sustentou que a educação básica, incluindo a infantil, constitui norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata, sendo, portanto, um direito subjetivo e não norma programática, que deve ser atendido pelo estado. Ressaltou o Min. Barroso, que, a partir da leitura dos artigos 208, incisos I e IV, bem como o parágrafo primeiro do mesmo dispositivo, afasta a ideia de ser a educação infantil uma norma programática, enfatizando que:

Há claramente um direito reconhecido pela Constituição. Desde o início da vigência da Constituição, como destacou o Ministro Luiz Fux, na data de ontem, já se passaram 34 anos. A única forma de se dar efetiva prioridade à educação é tornar esse direito efetivo, inclusive por decisão judicial, se necessário, de modo que quem vier a postulá-lo, como no caso desse processo, não pode ter o direito negado” (Min. Barroso, 2020, p. 162).

Além disso, defendeu que o poder público deve cumprir o Plano Nacional de Educação em vigor, que propõe que, até 2024, 50% das crianças estejam na escola. Ao final,

acompanhou o voto do Min. Relator, para negar provimento ao recurso.

A Ministra Carmem Lúcia votou no sentido de negar provimento ao recurso extraordinário, defendendo que a educação compõe o mínimo existencial necessário à dignidade da pessoa humana, não podendo o município eximir do seu atendimento obrigatório, ainda que na primeira infância. Segundo a Min., o Supremo Tribunal Federal, por suas duas turmas de julgamento, firmou jurisprudência no sentido que a educação infantil é prerrogativa constitucional indisponível, pelo que o direito de crianças deve ser implementado por políticas públicas, as quais podem ser determinadas pelo Poder Judiciário.

O Ministro Ricardo Lewandowski, da mesma forma, negou provimento ao recurso, conferindo a primazia ao princípio da absoluta prioridade na efetivação dos direitos das crianças e adolescentes, em meio aos quais o direito à educação infantil de qualidade é essencial para evolução do patamar civilizatório. Pontuou que:

(...) por opção expressa, deliberada e salutar da Constituição de 1988, creches não são mais dispositivos de assistência social. As creches constituem, hoje, a primeira etapa de uma educação básica de perfil igualitário e universal, a cujo acesso todas as crianças, na idade própria e indistintamente, têm direito” (Min. Ricardo Lewandowski, STF, 2022, p. 192).

Nesse aspecto, o Min. Ricardo Lewandowski prioriza o acesso igualitário de acesso à educação infantil, como forma de inclusão.

Na mesma toada, o Min. Gilmar Mendes sustentou que o STF já enfrentou o tema objeto do recurso em comento por diversas oportunidades, assentando os precedentes da Corte, no sentido de que a educação infantil não se submete a avaliações discricionárias da administração pública, nem a razões de puro pragmatismo governamental. Defendeu que, para além do direito destinado às crianças, a política pública de creche e pré-escola alcança efeitos transversais, como o direito das mulheres, que estão cada vez inseridas no mercado de trabalho.

Segundo o Min. Gilmar Mendes, a garantia de creches e pré-escolas viabiliza, além de educação às crianças, a redução da desigualdade de gênero, quanto ao acesso ao trabalho digno, possibilitando a mulher (mãe) a concretização de projeto pessoal de trabalho:

Os espaços públicos de educação de crianças de 0 a 5 anos tornaram-se fundamentais para assegurar o acesso e a permanência de mulheres no mercado formal de trabalho. Ou seja, trata-se de providência indispensável à plena realização da existência digna,

em todas as suas vertentes e especialmente naquela que diz respeito à independência e à liberdade para conduzir seu projeto de vida. (Min. Gilmar Mendes, STF, 2022, p. 212).

Conclui afirmando que, se a República do Brasil tem como objetivo construir uma sociedade livre, justa e solidária, é dever do Supremo Tribunal Federal considerar a educação infantil como um “projeto de Estado, um projeto de Nação” (Min. Gilmar Mendes, STF, 2022, p. 212), e para tanto, deve ser prioritário o planejamento e execução orçamentários destinados a esse direito fundamental.

A Ministra Rosa Weber (2022) sustentou que o direito à educação infantil é imprescindível, para aplicação da isonomia na formação cultural do ser humano, fundamentando seu voto, nos dispositivos constitucionais do art. 208, inciso IV, além de disposições infraconstitucionais da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, do Estatuto da Criança e do Adolescente, e ainda da Convenção Americana de Direitos Humanos (art. 26).

Ressaltou, ainda, que o direito à educação infantil apresenta estreita relação de complementariedade com a liberdade e com a igualdade, que devem ser conferidas sob a perspectiva de gênero, para propiciar, “sobretudo à mulher – considerando a sociedade brasileira de gênese e desenvolvimento ainda marcadamente patriarcal -, a possibilidade de ter liberdade de se inserir ou retornar ao mercado de trabalho de forma isonômica” (Ministra Rosa Weber, STF, 2022 p. 230).

Finalizou o voto, afirmando que os recursos públicos devem ser bem geridos e utilizados na implementação do direito à educação, decorrente de políticas públicas que instalem, estruturem o fornecimento e manutenção de creches e pré-escolas, sob pena de grave omissão constitucional.

Após o voto da Min. Rosa Weber, os Ministros formaram a tese da repercussão geral nos termos já expostos acima, afirmando, a um só tempo, que a educação infantil é uma das fases da educação básica, e que, portanto, constitui direito fundamental de eficácia plena e aplicabilidade imediata; a educação infantil compreende creche, destinada às crianças de zero a três anos, e pré-escola, destinada às crianças de quatro a cinco anos, sendo sua oferta um dever do poder público, podendo ser exigida judicialmente; o poder público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre o acesso à educação básica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final do presente trabalho, estudou-se os aspectos constitucionais e doutrinários acerca do direito à educação infantil, sua eficácia e aplicabilidade, bem como

aspectos orçamentários que devem atender às referidas demandas. Além disso, analisou-se os votos e fundamentos que sustentaram a decisão lançada no Recurso Extraordinário n.º 1.008.166-SC e que formou a tese 548 de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal.

Conclui-se que o acesso à educação infantil viabiliza o objetivo constitucional de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, propiciando a igualdade para o pleno desenvolvimento da formação humana de todas as crianças, independente da classe social e econômica, além de ser decorrência lógica do princípio da dignidade da pessoa humana. A garantia de creches e pré-escolas proporciona, também, a igualdade de gênero, no tocante ao direito das mulheres terem oportunidade de retornarem ao mercado de trabalho, tendo em vista que, numa sociedade com viés patriarcal como se apresenta a sociedade brasileira, são as mulheres quem mais são afetadas com a ausência de vagas em creches e pré-escolas.

A educação infantil deve estar prevista, efetivamente, nos orçamentos públicos, a partir do atendimento da prioridade absoluta contida na Carta Constitucional e nas diversas disposições legais que tratam sobre o tema, como o Estatuto da Criança e Adolescente, Lei da Primeira Infância, Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

São os Municípios que possuem competência constitucional para a execução do serviço da educação infantil, com colaboração financeira da União e dos Estados, os quais têm o dever de promover repasses mínimos para a promoção da educação. Os recursos estão expressos na previsão de repasses obrigatórios, alocados no Fundo da Educação Básica – FUNDEB. Porém, a má gestão do orçamento e a ausência de planejamento financeiro apresentam-se como justificativa para a não execução do serviço público de tamanha relevância.

Numa perspectiva de conciliar o direito fundamental à educação infantil e o planejamento inerente ao orçamento público, sugere-se, neste trabalho, que os Municípios promovam, anualmente, antes do envio de projeto de lei orçamentária anual, um cadastramento de representantes legais de crianças na faixa etária própria da educação infantil (zero a cinco anos), que tenham interesse na vaga destinada às creches e pré-escolas do ano letivo seguinte, para possibilitar o planejamento dos recursos públicos necessários à demanda.

Finaliza-se aqui com o mesmo questionamento do Min. Nunes Marques, quando do julgamento do recurso em análise: “Na democracia, que tipo de serviço público seria mais importante do que formar apropriadamente os novos cidadãos?” A resposta é que a educação deve ser a prioridade das prioridades nos orçamentos públicos para a execução desse comando constitucional de tamanha relevância.

THE EFFECTIVENESS OF THE RIGHT TO CARE AND PRESCHOOL: A CASE STUDY FROM THE PERSPECTIVE OF PUBLIC BUDGET

ABSTRACT

The Federal Supreme Court (STF) ruled in Extraordinary Appeal No. 1.008.166/SC in September 2022 that the right to basic education, including early childhood education, is fully effective and immediately enforceable, and that the public authorities can therefore be required to offer this right in court. The aim is to investigate how the decision is feasible from a budgetary point of view. A qualitative approach was used, using a literature review and a case study. In order to achieve a coalition between the right to early childhood education and the budget, the final suggestion is an annual registration process to be developed by the municipalities, enabling parents of children in the early childhood education age group to express their interest in enrolling for the following school year, which would make it possible to include the demand in the following budget laws.

Keywords: effectiveness of the right to early childhood education; public budget; possibilities.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 19 nov. 2023.
- BRASIL. **Estatuto da Criança e Adolescente**. Lei 8.069/90. São Paulo, Atlas, 2023.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. LDB. 9394/1996. BRASIL.
- BRASIL. Lei da Política Pública da Primeira Infância. Brasília, DF, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm. Acesso em: 02 dez. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.008.166/SC**. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília. Data de julgamento: 22 de set. de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5085176>. Acesso em: 01 dez. 2023.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. 5. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

BARCELLOS, Ana Paula de. Normatividade dos princípios e o princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, nº 221. p. 188. jul/set, 2000. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/5633/o-direito-a-educacao-e-o-principio-constitucional-dadignidade-da-pessoa-humana>. Acesso em: 22 nov. 2023.

FARENZENA, Nalú. **Dimensões das responsabilidades das esferas de governo para com a educação brasileira**. Texto didático elaborado para disciplinas da área de Política e Gestão da Educação. Versão 2021. Faced/UFRGS, 2022.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. **A proteção dos direitos das minorias culturais: entre o controle de convencionalidade e a margem de apreciação nacional**. Porto Alegre, 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2014.

MENEZES, Janaina Specht da Silva. **O financiamento da educação no Brasil: O Fundef sob a perspectiva de seus idealizadores**. Porto Alegre: PUCRS, 2005. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2005.

MOURA, Adriana Galvão. A Dignidade da Pessoa Humana como Fundamento da Cidadania. *In*: FERREIRA, Luiz Alexandre Cruz; TEOTÔNIO, Paulo José Freire. **Constituição e Construção da Cidadania**. Leme: JH Mizuno, 2005.

NOGUEIRA ALCALA, Humberto. Los derechos economicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos em el constitucionalismo latino-americano. **Estudios Constitucionales**, Santiago, a. 7, n. 2, 2009, p. 143-205. Disponível em: <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v7n2/art07.pdf> Acesso em: 27 nov. 2023.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso. Comentário ao art. 205. *In*: **Comentário Contextual à Constituição**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 6.ed., 2009.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do Possível, Mínimo Existencial e Direitos Humanos. **Revista de Direito** 6, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade de Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

TAVARES, A. R. Direito fundamental à educação. *In*: Neto, C. P. S.; Sarmiento, D. (Coords.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 771-789

TORRES, Ricardo Lôbo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TORRES, Ricardo Lôbo. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar,

nº 177, p. 29-49, jul/set-1989.

TORRES, Ricardo Lôbo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. v. III (Os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia).

VICENTE, Tiago Soares. Direito à Educação como mínimo existencial e os desafios de sua concretização diante da escassez de recursos públicos. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, n. 2, 2016, p, 366-381, DOI <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0138/2016.v2i2.1415>. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/1415>. Acesso em: 22 nov. 2023.