



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP  
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – EDAP  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**A CRIANÇA, O ADOLESCENTE E O ORÇAMENTO IMPOSITIVO**

Laécio Guedes do Amaral

Orientador: Prof. Ms. Danilo Rafael da Silva Mergulhão

**BRASÍLIA-DF**

**2022**

**LAÉCIO GUEDES DO AMARAL**

**A CRIANÇA, O ADOLESCENTE E O ORÇAMENTO IMPOSITIVO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Ms. Danilo Rafael da Silva Mergulhão

**BRASÍLIA-DF**

**2022**

**LAÉCIO GUEDES DO AMARAL**

**A CRIANÇA, O ADOLESCENTE E O ORÇAMENTO IMPOSITIVO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Ms. Danilo Rafael da Silva Mergulhão

Brasília, 24 de novembro de 2022.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Ms. Danilo Rafael da Silva Mergulhão  
Orientador

---

Professor Examinador Dr. Rodrigo Portela Gomes  
Membro da Banca Examinadora

---

Professor Examinador M.e. Clayton Gomes de Medeiros  
Membro da Banca Examinadora

## RESUMO

O presente trabalho tem como fulcro o estudo do orçamento impositivo, tendo, ainda, como pano de fundo as determinações do Poder Judiciário com o fito de efetivar o direito subjetivo a educação frente ao princípio da reserva do possível alegado pela Administração Pública. Em que medida o Poder Judiciário pode impor ao Poder Executivo as matrículas obrigatórias em creches sem violar o princípio da isonomia? Investigou-se se a imposição das matrículas acabaria por se tornar uma espécie de orçamento impositivo, violando o princípio da separação dos poderes e da reserva do possível. Verificou-se os argumentos favoráveis e contrários as liminares concedidas. A pesquisa dogmática foi o ponto de partida deste artigo. Tendo o tripé doutrinário, legislativo e jurisprudencial como fundamento. No segundo momento, passou-se a pesquisa sociojurídica. Buscando averiguar os impactos das decisões judiciais na execução orçamentária. Conclui-se que o Direito à educação é um requisito essencial a concretização da cidadania, sendo um direito subjetivo individual expresso na própria Constituição, § 1.º, do art. 208. Não havendo violação ao princípio da separação dos poderes. Não cabe a aplicação da reserva do possível, bem como não há violação ao princípio da isonomia à efetivação de matrícula em creche decorrente de tutela judicial.

**Palavras-chave:** Orçamento Impositivo; Direito à Educação; Princípio da Separação dos Poderes; Princípio da Isonomia.

## ABSTRACT

The present work has as its main work the study of the tax budget, also having as a background the determinations of the Judiciary with the purpose of effecting the subjective right to education in view of the principle of reservation of the possible alleged by the Public Administration. To what extent can the judiciary impose mandatory enrollment in daycare centers without violating the principle of isonomy? It was investigated whether the imposition of registrations would eventually become a kind of tax budget, violating the principle of separation of powers and the reservation of the possible. The arguments were favourable and contrary to the injunctions granted. Dogmatic research was the starting point of this article. Having the doctrinal tripod, legislative and jurisprudential as a foundation. In the second moment, socio-legal research was passed. Seeking to investigate the impacts of judicial decisions on budget execution. It is concluded that the Right to education is an essential requirement for the realization of citizenship. Being an individual subjective right expressed in the Constitution itself, § 1 of Art. 208. There is no violation of the principle of separation of powers. It is not possible to apply the reservation of the possible, as well as there is no violation of the principle of isonomy the implementation of enrollment in daycare due to judicial protection.

**Keywords:** Impositive Budget; Right to Education; Principle of Separation of Powers; Principle of Isonomy.

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| INTRODUÇÃO.....  | 6  |
| 1. BREVE HISTÓRICO DO ORÇAMENTO PÚBLICO.....   | 7  |
| 2. DIREITO E EDUCAÇÃO.....   | 9  |
| 2.1. O Direito à creche e pré-escola na Constituição de 1988.....  | 11 |
| 2.2. Instrumentos viabilizadores do direito à Educação .....   | 11 |
| 3. DIREITO SUBJETIVO INDIVIDUAL VERSUS NORMA PROGRAMÁTICA SOBRE EDUCAÇÃO.....  | 12 |
| 3.1. Direitos Fundamentais.....  | 12 |
| 4. REFLEXO DAS DECISÕES JUDICIAIS NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA .....   | 14 |
| 4.1. O Princípio da Separação dos Poderes .....  | 14 |
| 4.2. O Judiciário e a criação de Políticas Públicas .....  | 15 |
| 4.3. O papel do Poder Judiciário na formação de Políticas Públicas.....  | 16 |
| 4.4. Reserva do Possível.....  | 16 |
| 4.5. Reserva do Possível e o Mínimo Existencial: embate entre direitos fundamentais e limitações orçamentárias ..... | 18 |
| 4.6. O princípio da Isonomia .....   | 19 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS .....   | 20 |
| REFERÊNCIAS .....  | 22 |

## INTRODUÇÃO

O Poder Legislativo tem ganhado papel decisivo na elaboração do orçamento público. As emendas constitucionais n.º 86 e n.º 100 trouxeram a possibilidade de emendas legislativas ao projeto de lei orçamentária sejam obrigatoriamente executadas pelo Poder Executivo. Assim, o orçamento público, que tinha natureza meramente autorizativa, passou a ter créditos orçamentários com execução obrigatória. Além disso, a Constituição Federal de 1988 trouxe inúmeros direitos sociais. Inicialmente vistos apenas como normas programáticas.

Academicamente, surgiu uma grande discussão quanto a mudança da natureza orçamentária de autorizativa para impositiva. No entanto, surgiram, também, demandas judiciais que visavam a determinação judicial de políticas públicas. Argumentam-se que os direitos constitucionais são de caráter subjetivo e o indivíduo deve usufruí-los imediatamente.

Nesta toada, direitos à saúde e educação foram concretizados em casos específicos por meio de decisões judiciais que impuseram ao Poder Executivo a obrigação de executar essas despesas. Verifica-se, então, outra espécie de orçamento impositivo. Desta vez, por uma imposição judicial.

Importante ressaltar que existem obras literárias que tratam da natureza e do processo orçamentário, além de inúmeras decisões judiciais, que ora são a favor, ora são desfavoráveis a uma determinação judicial.

Discute-se se o Judiciário, ao impor uma obrigatoriedade na execução de uma despesa pública, não estaria violando o princípio da separação de poderes e o da isonomia. Também se discute o princípio da reserva do possível, segundo o qual, não há recursos suficientes para a implementação de todos os direitos previstos no texto constitucional. Todavia, até que ponto a inércia decorre da falta de recursos ou do interesse dos governantes em prestar o direito constitucionalmente previsto?

A discussão opera quanto a natureza do direito. Se entendido como direito subjetivo individual, deve ser ofertado imediatamente. Caso entendido como direito social, norma programática, deve ser oferecido conforme as prioridades da agenda política.

Assim, o objeto deste estudo é o orçamento impositivo com o viés nas determinações do Poder Judiciário. Especificamente quanto a efetivação do direito à educação em contraponto ao princípio da reserva do possível.

O trabalho contribuirá numa melhor compreensão doutrinária quanto a discussão da natureza orçamentária. Principalmente quanto ao viés: Poder Executivo versus Judiciário. Bem como, apresentará um contexto atual das decisões judiciais relacionadas a execução de políticas

públicas.

Por fim, a inquietação para pesquisa também decorreu de minha experiência. Em minha primeira graduação pesquisei quanto ao Orçamento Criança e Adolescente no Distrito Federal. Verificou-se que sua execução era mínima e não havia instrumentos para forçar uma maior efetividade tendo em vista o caráter meramente autorizativo do orçamento público. Diante das emendas impositiva, viu-se uma nova contextualização quanto ao tema.

## **1. BREVE HISTÓRICO DO ORÇAMENTO PÚBLICO**

O orçamento surgiu como controle parlamentar dos gastos do governo. Apresenta vários princípios básicos, são eles: princípio da votação do orçamento antes do início do exercício, princípio da universalidade, princípio da anualidade, bem como o princípio da não-vinculação, princípio da unidade, princípio do orçamento bruto, princípio da discriminação ou especialização, princípio da exclusividade, princípio do equilíbrio, entre outros, conforme Giacomini (2007, p. 63).

Em geral, esses princípios estão expressos na Constituição Federal de 1988 (CF/88), na Lei 4.320 de 1964 e na Lei Complementar n.º 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Ao longo do tempo, o orçamento passou por diversas fases. Inicialmente havia o orçamento tradicional. Neste, cabia ao Legislativo efetuar o controle político quanto a execução orçamentária. Inexistia ligação entre o planejamento e o orçamento. Listavam-se os recursos necessários à aquisição dos meios. Segundo Giacomoni (2007, p. 56) “o orçamento assim classificado é, antes de qualquer coisa, um inventário dos “meios” com os quais o Estado conta para levar a cabo suas tarefas”.

Em seguida, passou-se ao orçamento desempenho. Seu objetivo era demonstrar as coisas que o governo fazia. Pouca importava a finalidade prática, e, por isso, surgiram vários “elefantes brancos”.

Atualmente vigora o orçamento-programa, que procura vincular o orçamento ao planejamento. Os recursos visam a objetivos, e é papel da LDO fazer esta ligação. Visando implantar tal prática, a CF/88 adotou três ferramentas: Plano Pluri Anual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é um plano de médio prazo e dura quatro anos. A LDO é o vínculo entre o planejamento (PPA) e o orçamento (LOA). A LOA, por sua vez, é o orçamento, aloca os recursos, é a autorização concedida pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo para a realização de despesas.

A Lei 4.320/1964 disciplina a administração financeira, contábil, orçamentária e

patrimonial dos entes públicos. E, visando uma maior rigidez fiscal, bem como uma maior transparência do gasto público, foi editada a LRF.

Com a crise mundial de 1929, o Estado se viu obrigado a aumentar seus gastos. Trata-se do sistema econômico keynesiano. Segundo o qual cabe ao governo aumentar a demanda agregada, conforme se verifica em Giacomini (2007, p. 7).

Esse incentivo aos gastos inaugurou a política do Estado do Bem Estar Social. Todavia, com choque do preço do petróleo em 1973, muitos países se viram sem recursos suficientes para manter esse modelo econômico de incentivo ao gasto. Diante disso, neste cenário de excesso de gastos com receitas insuficientes, surgiu a política fiscal conhecida por neoliberalismo. Segundo Abrucio (1997, p. 9):

Em linhas gerais, quatro fatores socioeconômicos contribuíram fortemente para detonar a crise do Estado contemporâneo. O primeiro foi à crise econômica mundial, iniciada em 1973, na primeira crise do petróleo, e retomada ainda com mais força em 1979, na segunda crise do petróleo. (ABRUCIO, 1997, p. 9)

Como o Estado não possuía capacidade financeira, bem como não havia margem para maior tributação, o caminho foi aumentar a eficiência na gestão pública. Promoveu-se a aplicação de técnicas de gestão privada, o que ficou conhecido por gerencialismo.

O gerencialismo evoluiu em três fases distintas: modelo gerencial puro, consumerismo e o serviço orientado ao público. A primeira fase visava apenas a melhor eficiência nos serviços estatais. A característica fundamental da segunda é considerar o cidadão como um contribuinte. Enquanto que a terceira buscava melhor qualidade no serviço.

Essa crise do petróleo promoveu a necessidade do Brasil captar recursos externos junto ao FMI. Todavia, exigiu-se o cumprimento de um conjunto de medidas de controle fiscal. Assim, fez-se necessária uma reestruturação na operacionalização dos recursos públicos. Neste processo, as atribuições Banco do Brasil, do Tesouro Nacional e do Banco Central foram bem definidas. Criou-se a Secretaria do Tesouro Nacional. Bem como, foi implantado o Sistema de Informação e Administração Financeira do Governo Federal – SIAF.

Seguindo essa tendência de ajuste fiscal, foi editada a LRF. Tendo como um de seus pilares o estabelecimento de níveis de endividamento dos entes. Ainda nesta tendência de restrição de despesas, em 2016, foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 95 que estabeleceu o teto de gastos na União. Esse teto restringiu ainda mais os gastos com saúde e educação, sendo esta última objeto do presente estudo.

É neste contexto de aspero controle de gastos que se discute o princípio da prioridade absoluta. Disposto no art. 227 da Constituição. No qual de um lado o gestor é obrigado a

controlar os gastos, tendo em vista o risco de incorrer em crime fiscal. De outro, parte da doutrina e jurisprudência passou a exigir o cumprimento do princípio.

O Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/90, também estabelece expressamente em seu artigo 4.º o princípio da prioridade absoluta. Assim, mesmo com rígido ajuste fiscal, devem ser promovidas políticas públicas voltadas para criança e adolescente. Além disso, o art. 88 do ECA dispôs que o princípio em questão dever ser observado pelas três esferas de governo, sejam elas: União, estados, Distrito Federal e municípios.

A fim de tornar eficaz a aplicação do princípio foi criado o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) com o objetivo de garantir recursos nesta área. Contudo, apesar de previstos no orçamento, os recursos não são aplicados, sendo remanejados para outras despesas.

Dessa forma, o princípio da prioridade absoluta é observado apenas na elaboração da peça orçamentária.

## **2. DIREITO E EDUCAÇÃO**

Educação, do latim *educatio, educationis*, significa ação de criar, de alimentar, de gerar um arcabouço cultural (TORRINHA, 1942, p. 278)

Conforme Garcia (2004, p. 1), longe de ser um adorno ou vaidade, é um instrumento que desenvolve a personalidade humana. Trata-se de requisito essencial a concretização da própria cidadania. O art. 7.º da Declaração dos Direitos da Criança, adotado pela Assembleia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1959, já estabelece o direito de a criança receber educação.

Além disso, os Estados Nações participantes da Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceram esse direito, nos termos do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Resolução nº 2.200-A, de 16 de dezembro de 1966.

O Pacto de San José da Costa Rica no art. 13.3 também dispõe sobre esse direito. Ainda, a Declaração Mundial de Educação para Todos, adotada na Conferência de *Jomtien*, na Tailândia, e a Declaração de Salamanca, adotada em 1994 pela UNESCO, propuseram a universalização da matrícula de todas as crianças em escolas regulares.

A própria Constituição de 1824 já dispunha em seu art. 179 sobre o direito a instrução primária gratuita a todos. A Constituição de 1891 trouxe o direito à educação nos artigos 35 e 72, § 6º. Enquanto a Constituição de 1934, adotou um capítulo reservado à educação, artigos. 148 até 158. A Carta de 1937, manteve um capítulo próprio nos artigos 128 a 134. A Constituição de 1946, por sua vez, aperfeiçoou o sistema adotado em 1934.

A Constituição de 1967 tratou de educação no capítulo: "Da Família, da Educação e da Cultura". A Emenda Constitucional nº 1/69 trouxe a hipótese de intervenção nos Municípios que não aplicarem o mínimo em educação. Ainda, a Lei Geral de Educação de 1970 também já dispusera sobre a obrigatoriedade da educação básica. A atual Constituição dispôs sobre o direito a educação em uma seção própria.

Na concepção de Bobbio (1992, p. 75), atualmente todas as constituições reconhecem o direito à educação:

Não existe atualmente nenhuma carta de direitos que não reconheça o direito à instrução – crescente, de resto, de sociedade para sociedade – primeiro, elementar, depois secundária, e pouco a pouco, até mesmo, universitária. Não me consta que, nas mais conhecidas descrições do estado de natureza, esse direito fosse mencionado. A verdade é que esse direito não fora posto no estado de natureza porque não emergira na sociedade da época em que nasceram as doutrinas jusnaturalistas, quando as exigências fundamentais que partiam daquelas sociedades para chegarem aos poderosos da Terra eram principalmente exigências de liberdade em face das Igrejas e dos Estados, e não ainda de outros bens, como o da instrução, que somente uma sociedade mais evoluída econômica e socialmente poderia expressar. (BOBBIO, 1992, p. 75)

A construção de uma sociedade implica em um projeto de educação que visa a formação da cidadania, ou seja, um requisito para uma vida digna. Estando relacionado ao mínimo existencial e entre os objetivos da República Federativa do Brasil.

Diante disso, surge o dever do Estado no sentido de possibilitar que o indivíduo pudesse se autogovernar como ente dotado de liberdade e igualdade. Sendo capaz de participar de uma sociedade de pessoas livres:

Daí a instrução se tornar pública como função do Estado e, mais explicitamente, como dever do Estado, a fim de que, após o impulso interventor inicial, o indivíduo pudesse se autogovernar como ente dotado de liberdade e capaz de participar de uma sociedade de pessoas livres. (CURY, 2002, p. 4)

Nesse sentido, a educação é um pré-requisito necessário da liberdade e igualdade. Tendo em vista está diretamente relacionada com a cidadania. Sendo formada desde a infância. Assim, o direito a educação exige um Estado provedor, a fim de garantir a igualdade de oportunidades, tendo em vista o domínio das desigualdades, decorrentes do sistema capitalista de distribuição de riqueza:

Direito à educação escolar e a democracia terá a legislação como um de seus suportes e invocará o Estado como provedor desse bem, seja para garantir a igualdade de oportunidades, seja para uma vez mantido esse objetivo, intervir no domínio das desigualdades, que nascem do conflito da distribuição capitalista da riqueza, e progressivamente reduzir as desigualdades. (CURY, 2002, p. 5)

A positivação do direito à educação é recente, em torno do final do século XIX e início do século XX. Até a vigência da atual Constituição, a educação, no Brasil, era tratada genericamente. A norma restringia-se, a dispor sobre a organização dos sistemas de ensino.

Não possuía enfoque jurídico. Insuscetível de gerar efeitos práticos e concretos. Portanto, situava-se no campo da discricionariedade, oportunidade e conveniência, do administrador público, segundo Konzen (1999, p. 02).

Assim, a atual Constituição compreende a educação como inerente a cidadania e dignidade da pessoa humana. A tratando como condição para realização dos objetivos da República disposto no art. 3º da CF/88. Desta forma, o legislador passou a estabelecer normas cogentes no sentido a efetivação desse direito.

## **2.1. O Direito à creche e pré-escola na Constituição de 1988**

A partir 1988 as creches e pré-escolas passaram a ser entendidas como instituições educativas e não de assistência social. É o que dispõe o inciso IV do art. 208 da CF/88: “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”. Estendeu o Direito à Educação a essa faixa etária, podendo considerá-la como parte da educação “básica”. Diante disso, as creches e pré-escolas agora são entendidas como instituições educativas e não de assistência social.

Agora as despesas decorrentes dessa mudança poderão ser consideradas como “manutenção e desenvolvimento do ensino”:

Entretanto, há um problema indiretamente gerado por esse processo: ao se incorporar este nível de ensino ao sistema educacional, as despesas decorrentes passam a ser consideradas de “manutenção e desenvolvimento do ensino”, sem que, ao mesmo tempo, se aporte um percentual maior da receita de impostos para a educação, tendência agravada pelo FUNDEF (Lei 9424/96), que concentra recursos no ensino fundamental. (ALVA, 1998, p. 3)

Todavia, não há uma contraprestação correspondente no FUNDEB para essas novas despesas.

## **2.2. Instrumentos viabilizadores do direito à Educação**

Há previsão de mecanismos capazes de garantir os direitos anteriormente enunciados. São eles o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e a ação civil pública. Trata-se de uma inovação jurídica possibilitada pela atual Carta:

O que é inovador, para além de uma maior explicitação dos direitos e de uma maior precisão jurídica, evidenciada pela redação, é a previsão dos mecanismos capazes de garantir os direitos anteriormente enunciados, estes sim, verdadeira novidade. São eles o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e a ação civil pública. (OLIVEIRA, 1998, p. 5)

A falta de vagas em creches acarreta a impossibilidade de trabalho por parte das mães de família de baixa renda, geralmente negras. O direito a educação é norma de eficácia plena. Assim, no caso de inação, ou a limitação das ações estatais no sentido de garantir esse direito, aqueles que se sintam lesados em suas pretensões devem socorrer-se do Poder Judiciário para que lhes seja assegurado o acesso às creches:

Todavia, ainda que sejam consideradas normas de eficácia plena, dada a inação, ou a limitação das ações estatais no sentido de garantir esse direito, aqueles que se sintam lesados em suas pretensões devem socorrer-se do Poder Judiciário para que lhes seja assegurado o acesso às creches. (ROSSI, 2018, p. 338)

Ainda, a educação básica se constitui direito subjetivo público e dever prioritário do Estado, tudo com base na Lei das Leis, no Estatuto da Criança e do Adolescente, e, de igual modo, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação:

Nesse contexto, o direito fundamental à educação, inclusive a infantil, classificado pela Carta Magna enquanto direito social, detém a **prerrogativa de aplicabilidade imediata**, a teor do que dispõe o art. 5º, § 1º, da CF/1988, posto que o Legislador Originário não diferenciou a aplicabilidade entre os direitos previstos no art. 5º e os demais direitos fundamentais. (SANTOS, 2021, p. 7)

Portanto, o direito fundamental à educação é de aplicabilidade imediata.

### **3. DIREITO SUBJETIVO INDIVIDUAL VERSUS NORMA PROGRAMÁTICA SOBRE EDUCAÇÃO**

Os direitos públicos subjetivos nascem com o Estado de Direito. Passa-se de um viés do príncipe para o ponto de vista do cidadão. No Estado despótico, os indivíduos só têm deveres. No Estado absolutista, há direitos privados. Enquanto que no Estado de Direito, o cidadão possui, em face do Estado, direitos privados e direitos públicos.:

(...) quando nascem os chamados direitos públicos subjetivos, que caracterizam o Estado de Direito. É com o nascimento do Estado de Direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de Direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de Direito é o Estado dos cidadãos. (BOBBIO, 1992, pp. 79-80)

O Brasil reconhece o ensino fundamental como um direito desde a Constituição de 1934 e o reconhece como direito público subjetivo desde a Constituição de 1988. Além disso, não há limitação por idade. Assim, qualquer jovem, adulto ou idoso tem este direito e pode exigi-lo a qualquer momento perante as autoridades competentes.

#### **3.1. Direitos Fundamentais**

Os direitos fundamentais não foram inicialmente positivados. Não se trata de uma legitimação em ordem supralegal de matiz jusnaturalista, mas sim de uma lenta evolução histórica. A Constituição de 1988 os erigiu à condição de "cláusulas pétreas". Tendo em vista à essencialidade dos denominados "direitos e garantias individuais".

O direito a educação está no rol dos direitos sociais dispostos no preâmbulo da Constituição Brasileira. Esses direitos apresentam características indissociáveis do princípio da dignidade da pessoa humana. Tornando o direito à educação de exigível efetividade. Considerado requisito para uma vida digna. Também conhecido como mínimo existencial segundo Gouvêa (2003, p. 11).

Segundo o professor Bandeira de Melo (2002, p. 9), o direito ao ensino fundamental compreende a implementação dos programas suplementares referidos no art. 208, V, da Constituição (material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde), fazendo com que, verificada sua ausência, a oferta do ensino seja considerada irregular.

O art. 21 da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) estabelece os níveis da educação: "a educação escolar compõe-se de: I- educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e médio; II educação superior".

Sendo que a educação infantil abarca o desenvolvimento da criança até seis anos de idade (art. 29), o ensino fundamental tem por objetivo a formação básica do cidadão (art. 32) e o ensino médio é a última etapa da educação básica.

Em decorrência de entendimentos no sentido que os direitos sociais disposto no texto constitucional são meras normas programáticas, destituídos de toda e qualquer força vinculativa em relação ao Poder Executivo, o art. 208 da Lei nº 8.069/90 assegura, de forma expressa, a sindicabilidade desses direitos junto ao Poder Judiciário. Além disso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional reforçou a garantia de acesso ao Poder Judiciário em seu art. 5º.

A Constituição no § 1.º, do art. 208, de forma expressa estabelece que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. Ainda, o princípio da prioridade absoluta, disposto no caput do art. 227, caput, da Constituição assegurou às crianças e aos adolescentes, com absoluta prioridade, o gozo de inúmeros direitos, dentre os quais o direito à educação.

Os direitos públicos subjetivos nascem com o Estado de Direito. Sendo o direito ao ensino fundamental estabelecido desde a Constituição de 1934. Por fim, para Cretella (1991, p. 881 e 882), a expressão "direito público subjetivo" é oponível ao Estado, não existindo possibilidade de negar a solicitação, tendo em vista está protegida por expressa norma jurídica constitucional cogente.

#### 4. REFLEXO DAS DECISÕES JUDICIAIS NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O orçamento impositivo também decorre de determinações judiciais. Especificamente quanto a efetivação do direito a educação em contraponto ao princípio da reserva do possível.

Diante disso, passamos a apresentar o contexto atual das decisões judiciais relacionadas a execução de políticas públicas.

##### 4.1. O Princípio da Separação dos Poderes

A separação das funções possibilita a especialização e a independência em seu exercício. Garante o princípio de coordenação e manutenção da unidade e organicidade do Estado.

Entende Pontes de Miranda (1953, p. 307) que o exercício do poder, mesmo por meio de funcionários e juízes é exercido em nome do povo. Assim, os magistrados ao aplicarem o direito, não promovem sua vontade política própria. Apenas concretizam decisões já formalizadas pelo legislador.

Segundo Garcia (2004, p. 14) não merece prosperar o entendimento de que o Judiciário não teria legitimidade para determinar a efetividade do direito a educação. Pois a educação fundamental integra o mínimo existencial, devendo a crianças receberem atendimento prioritário:

Integrando a educação fundamental o mínimo existencial e sendo dever do Poder Público o atendimento prioritário às crianças e aos adolescentes, somente em situações excepcionalíssimas será possível, em um juízo de ponderação, prestigiar interesses outros, com o conseqüente comprometimento dos recursos existentes. Assim, a importância dos valores envolvidos confere uma relativa simplicidade a essa operação, conferindo ao *extraneus - in casu* o Juiz - uma ampla possibilidade de realizá-la. (GARCIA, 2004, p. 14)

Uma parte da doutrina entende que a criação e implementação de políticas públicas cabe via de regra aos Poderes Executivo e Legislativo. Ao Poder Judiciário caberia tão somente a verificação da validade formal dos atos realizados pelos demais poderes. O contrário disso seria o ativismo judicial, no qual, os magistrados, na solução de controvérsias, iriam além do caso concreto em julgamento e criariam novas construções constitucionais.

Todavia, os magistrados ao aplicarem a Constituição e as leis, não aplicam vontade política própria. Apenas concretizam decisões já tomadas pelo constituinte ou pelo legislador, isto é, pelos representantes do povo. Assim, constitucionalizar um direito significa transformar Política em Direito. Desta forma, uma prestação estatal disposta na Constituição apresenta

característica de pretensão jurídica, ou seja, podendo se tornar uma ação judicial (Barroso, 2009, p. 8).

Diante disso, não é uma intrusão do Poder Judiciário nos demais poderes o controle de políticas públicas. Essa atitude apenas faz prevalecer a primazia da Constituição ante a omissão dos demais Poderes.

#### **4.2. O Judiciário e a criação de Políticas Públicas**

Primeiramente, cumpre conceituar o termo Políticas públicas como um conjunto de atividades tendentes a seus fins, de acordo com metas a serem atingidas. Um conjunto de normas (Poder Legislativo), atos (Poder Executivo) e decisões (Poder Judiciário) com foco na realização dos fins primordiais do Estado.

Portanto, como as políticas públicas visam concretizar direitos sociais a partir de atos dos poderes constituídos, por meio de um programa de ação governamental, as ações que buscam atender a um direito individual ficariam excluídas deste conceito: “O conceito de políticas públicas cabe apenas quando se tratar de situação na qual se requeira direito difuso e coletivo ou ainda, quando numa ação individual haja requerimento de tutela coletivizante” (Cunha, 2013, p. 3).

Assim, o conceito de políticas públicas caberia apenas quando se tratar direito difuso e coletivo ou ainda, quando numa ação individual haja requerimento de tutela coletivizante.

Cabe destacar que as normas constitucionais que exigem uma ação positiva por parte do Estado, quando relacionadas ao princípio da dignidade da pessoa humana, ostentam caráter cogente, impondo e determinando as escolhas políticas do Estado.

Uma parte da doutrina entende que o Princípio da Reserva do Possível limitaria a atuação no Poder Judiciário na condução de políticas públicas. Segundo eles, visando a sobrevivência do Estado Democrático de Direito e a harmonia entre os poderes. Fundamentam essa posição com base na ADPF 45/2004.

Contudo, a aplicação do reserva do possível não encontra amparo para aplicação em matéria educacional. Tendo em vista que é decorrente da Constituição e a doutrina majoritária considera a educação como direito social e, nesta condição, direito fundamental. Assim, é um direito intangível e com aplicabilidade imediata:

Data vênua o argumento daqueles que entendem pela aplicação do reserva do possível, reafirma estes subscritores que a cláusula da reserva não encontra amparo para aplicação em matéria educacional, posto que, tendo por corolário lógico a Lei Maior, a maioria doutrinária considera a educação enquanto direito social e, nesta condição, direito fundamental que, por sua vez, é um direito intangível e com aplicabilidade imediata. (SANTOS D. L., 2021, p. 10)

Este também é o entendimento majoritário no Supremo conforme se verifica no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 1.076.911 do Distrito Federal.

Além disso, art. 4º do ECA, que regulamenta o Princípio da Prioridade Absoluta, assegura a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas com destinação privilegiada de recursos públicos às áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

O art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal trata da inafastabilidade de jurisdição. Assim, disciplina a possibilidade de se recorrer às vias judiciais quando da violação de direitos: “A lei não excluirá da apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito”.

Não há direito absoluto. A separação de poderes é passível de exceção quando se trata de garantia dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana.

Diante disso, o desrespeito aos princípios e garantias fundamentais indispensáveis fundamenta a intervenção do Poder Judiciário, que deverá agir analisando sempre a situação concreta.

Não há, portanto, usurpação das funções, tendo em vista que é papel do Judiciário agir ante a violação de direito subjetivo constitucional, visando corrigir eventuais distorções provocadas pela Administração Pública (Souza L. D., 2013, p. 10). Assim, não é atribuído ao Judiciário o poder de criar políticas públicas, mas sim o de obrigar a execução daquelas que já são objeto de legislação.

### **4.3. O papel do Poder Judiciário na formação de Políticas Públicas**

Embora tenha se limitado as suas decisões a casos individuais, a quantidade de decisões judiciais, formou uma jurisprudência solidificada que proporcionou o conhecimento de seus direitos por parte da população. Em decorrência mudou o comportamento do poder público:

Poder Judiciário tenha limitado as suas decisões a casos individuais, denegando os direitos da coletividade, o volume e a constância das decisões judiciais, das quais resultaram diversas multas sofridas pelos municípios, formaram uma jurisprudência solidificada, proporcionaram o conhecimento pela população de seus direitos, e tem ocasionado uma mudança de postura por parte do poder público. (ROSSI, 2018, p. 346)

A falta de políticas públicas exige uma postura mais efetiva do Poder Judiciário. Não havendo que se temer o surgimento de um superpoder. Senão buscar atender os interesses sociais. Porém o Poder Público, evocando a reserva do possível, tem deixado de atacar o problema de forma efetiva. Deixando de efetivar direitos fundamentais.

### **4.4. Reserva do Possível**

Reserva do possível é a capacidade e disponibilidade orçamentária para arcar com as despesas para implementação da política pública exigida em juízo.

Tendo surgido em um julgamento do Tribunal Constitucional Alemão, em uma ação conhecida como *Numerus Clausus*. Tratava de uma demanda de estudantes que pretendia ser admitidos num curso de Medicina. Para decidir questão, a Corte utilizou a limitação da reserva do possível (Souza L. D., 2013, p. 2).

O entendimento foi no sentido que a Administração Pública, mesmo dispondo de recursos, não seria obrigada a prestar algo desrazoável. Assim, o cerne estaria na razoabilidade e não na existência de recursos.

Todavia, a teoria foi aplicada no Brasil unicamente com o sentido do financiamento possível. Estando relacionada a existência ou não de recursos para concretização de direitos fundamentais.

Sendo um dos argumentos daqueles que entendem os direitos sociais como normas programáticas. Tendo como fundamento a ADPF 45. Assim, a inexistência de recursos seriam um impedimento a efetivação de direitos. O descumprimento da norma decorreria de uma impossibilidade material, e não de uma injustificável desídia.

Ocorre que a Constituição impôs o dever de alocação de recursos para sua efetivação. Ao Poder Executivo, caberá no limite de sua discricionariedade, contingenciar ou remanejar recursos com o fito de efetivar direitos.

Verifica-se que a jurisprudência dominante no STF, a exemplo do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.101.106 - DF, e no STJ, o Recurso Especial nº 1.712.924 - DF, segue no sentido de inaplicabilidade da reserva do possível tendo em vista se tratar de direito social fundamental.

Diante disso, caberá ao Poder Executivo, nos limites de sua discricionariedade política, o contingenciamento ou o remanejamento de verbas visando a tornar efetivos os direitos que ainda não o são (Garcia, 2004, p. 15).

Além disso, no tocante a infância e juventude, a reserva do possível jamais poderá ser alegada tendo em vista o princípio da absoluta prioridade.

A educação está presente entre os direitos que compõe o mínimo existencial (Santos, 2021, p. 94). A efetivação desse direito depende de políticas públicas. Os recursos públicos são limitados. Sendo necessários que o Estado faça escolhas. Não podendo alegar a cláusula da

reserva do possível para dolosamente se exonerar do cumprimento de uma obrigação constitucional (Wang, 2008, p. 15).

Diante disso, o administrador não tem discricionariedade para implementar ou não um direito disposto pela Constituição e pelo legislador ordinário.

A conveniência e oportunidade não permite que o administrador público opte ou não pela concretização de um direito fundamental. Condicionar a efetivação desses direitos a disponibilidades de recursos causaria grande insegurança jurídica. Tendo em vista a possibilidade de ser utilizada dolosamente para não efetivação de direitos.

#### **4.5. Reserva do Possível e o Mínimo Existencial: embate entre direitos fundamentais e limitações orçamentárias**

Não compete ao Estado decidir se implementa ou não uma parcela mínima de um direito fundamental social necessário para prover uma vida digna, tendo em vista atentar contra direitos e garantias constitucionais. Essa parcela mínima dos direitos fundamentais é o chamado Mínimo Existencial.

Sobre a abrangência do Mínimo Existencial, Canotilho expõe:

Das várias normas sociais, econômicas e culturais é possível deduzir-se um princípio jurídico estruturante de toda a ordem econômico-social portuguesa: todos (princípio da universalidade) têm um direito fundamental a um núcleo básico de direitos sociais (*minimum core of economic and social rights*) na ausência do qual o estado português deve se considerar infractor das obrigações jurídico-sociais constitucional e internacionalmente impostas (CANOTILHO, 2001, página 203).

Assim, o Mínimo Existencial está relacionado ao direito individual e às condições mínimas indispensáveis para a existência humana digna. A restrição a direitos fundamentais sociais é justificável apenas quando não viola o mínimo existencial, isto é, o núcleo essencial desses direitos (Souza, 2013, p. 08).

O maior objetivo do Estado é concretizar os direitos fundamentais sociais. Assim, mesmo com limitação orçamentária, não pode a Administração, através do poder discricionário, escolher por não concretizar o mínimo existencial. O limite de gasto mínimo com educação, podendo o orçamento público estabelecer montante superior, demonstra a importância atribuída a educação.

Neste contexto, a reserva do possível confrontada com o direito a educação não tem prosperado. O direito fundamental tem sido prioritariamente garantido, em especial à criança e ao adolescente.

A reserva do possível constitui em verdade (considerada toda a sua complexidade) espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais. Por fim, cumpre destacar que a aplicação da reserva do possível somente é cabível depois de atingir o mínimo existencial.

Além disso, no choque entre efetividade aos direitos excedentes ao mínimo existencial e a autonomia orçamentária, deve ser observado o princípio da razoabilidade. Buscando um equilíbrio entre os meios e os fins a serem alcançados. Assim, não há absoluta oponibilidade do mínimo existencial quanto a reserva do possível. Na verdade, há grande prioridade quanto as prestações relacionadas ao mínimo existencial (Sarmiento, 2016, p. 8).

Portanto, o mínimo existencial deve ser observado conforme o caso concreto. Cabendo ao juiz refletir sobre a dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial.

#### **4.6. O princípio da Isonomia**

A judicialização do direito à creche à luz do princípio da igualdade nos tribunais de justiça de São Paulo e Distrito Federal foi estudada por Escolano. A um ponto de vista que concessão judicial de tutela ao direito a educação infantil violaria o direito daquelas crianças constante da fila de espera (Escolano, 2019, p. 85).

Os Municípios do Estado de São Paulo e o Distrito Federal alegam em sua defesa que a ação judicial desrespeita o processo de lista de espera, violando o princípio da isonomia.

O Tribunal de Justiça de São Paulo entende que embora exista lista de espera, não há violação ao princípio da isonomia a obtenção de vaga por meio judicial. Inclusive editou a Súmula n.º 63 que determina aos municípios paulistas a obrigação de providenciar a imediatamente matrícula de criança ou adolescente.

De forma oposta, o TJDFT tem enfrentado e ponderado a determinação de matrículas levando em consideração o princípio da isonomia e o desrespeito a lista de espera. Entre as decisões se destaca a Apelação n.º 0701877-78.2018.8.07.0018.

Cumpre destacar que o princípio da isonomia ou igualdade é um dos pilares do Estado Democrático de Direito. O tratamento justo é um dos direitos básicos e fundamentais a uma vida digna. Cabe ao Estado o dever de proteção ao direito à educação garantido isonomia em seu acesso. Cumprindo as normas jurídicas que a assegura.

Assim, carece de fundamento o argumento no sentido que a matrícula decorrente de determinação judicial violaria ao princípio da isonomia. Tendo em vista que todos tem o direito

a educação infantil. Desta forma, não dever existir qualquer critério de acesso ou fila de espera (Santos, 2021, p. 103).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, observa-se que o Direito à educação é um requisito essencial à concretização da própria cidadania, estando previsto em vários documentos internacionais e no Brasil desde a Constituição de 1824.

Como elemento de formação da cidadania e um pré-requisito necessário da liberdade civil, exige um Estado provedor, principalmente no sistema capitalista de distribuição de riqueza.

Nas Constituições anteriores, a educação era tratada genericamente, não possuía enfoque jurídico, estando no campo da discricionariedade. Já para atual Carta, o direito a educação é inerente cidadania.

Quanto ao Direito à Creche e pré-escola na Constituição de 1988 é tratado como parte da educação “básica” sendo classificadas como instituições educativas e não de assistência social.

Como norma de eficácia plena de aplicabilidade imediata, verifica-se a existência de instrumentos viabilizadores, sejam eles: o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e a ação civil pública.

Embora parte da doutrina entenda se tratar de norma programática, chegamos à conclusão que é um direito subjetivo individual. Os direitos públicos subjetivos nascem com o Estado de Direito. Sendo o direito ao ensino fundamental estabelecido desde a Constituição de 1934.

Apesar do direito a educação estar relacionado aos direitos sociais, ele decorre das especificações dos direitos e garantias individuais, considerado requisito para uma vida digna e conhecido como mínimo existencial. A própria Constituição no § 1.º, do art. 208, de forma expressa, estabelece que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. Outra parte da doutrina entende que a judicialização do direito a educação violaria o princípio da separação dos poderes.

Concluimos que não merece prosperar esse entendimento. Os magistrados ao aplicarem a Constituição e as leis, não aplicam vontade política própria, apenas concretizam decisões já tomadas pelo constituinte ou pelo legislador, pois ao constitucionalizar um direito, transforma-se Política em Direito.

Não há, portanto, usurpação das funções. É papel do Judiciário agir em obediência ao princípio da inafastabilidade de jurisdição. Além disso, a Constituição e a doutrina majoritária consideram a educação como direito social e, nesta condição, direito fundamental. A parte da doutrina que considera o direito à educação uma norma programática defende a aplicação da reserva do possível com base na ADPF 45.

Concluimos que se trata de um direito fundamental social necessário para prover uma vida digna, presente entre os direitos que compõe o mínimo existencial em consonância com a jurisprudência dominante. Sendo assim, o administrador não tem discricionariedade para implementar ou não um direito disposto pela Constituição e pelo legislador. Mesmo com limitação orçamentária, não pode a Administração, através do poder discricionário, escolher por não concretizar o mínimo existencial.

Por fim, não há violação ao princípio da isonomia, a efetivação de matrícula em creche decorrente de tutela judicial. Não se fere os direitos das crianças constante da fila de espera, tendo em vista que o que não deve existir é a própria fila de espera ou qualquer critério de acesso.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Caderno ENAP**, Brasília, n. 10, p. 6-37, 1997. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/556/1/O%20impacto%20do%20modelo%20gerencial%20na%20Administra%20c3%a7%20c3%a3o%20P%20c3%ablica.pdf>. Acesso em: 02 set. 2022.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas**. 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

ALVARENGA, F. Q. **A justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais e a questão da demanda por ensino infantil**: Direitos à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar. São Paulo: Cátedra da Unesco de Direito à Educação – USP, 2018. p. 282-293.

BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARCELLOS, Ana Paula. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais**. O princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARREIROS D'OLIVEIRA, Maria Christina. Breve análise do Princípio da Isonomia. **Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 22-32, mar. 2010. Disponível em: <https://periodicos.processus.com.br/index.php/multi/article/view/571>. Acesso em: 26 out. 2022.

BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15/10/2022.

BRASIL. LEI nº 4.320, de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm). Acesso em: 15/10/2022.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR nº 101, de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 15/10/2022.

BRASIL. LEI nº 8.069, de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 15/10/2022.

BRASIL. LEI nº 9.394, de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 15/10/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.101.106.** Agravante: Distrito Federal. Agravados: Maria Eduarda Rodrigues Santos Silva e Sara Cristina de Souza. Relator: Min. Celso de Mello, 22/06/2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=747888772>. Acesso em: 10/10/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45/DF,** julgada em 29 de abril de 2009. Ministro Celso de Mello (relator). Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADPF%24%2ESCLA%2E+E+45%2ENUME%2E%29&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/a9kzfp>. Acesso em: 14/10/2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial: REsp nº 1.712.924 - DF.** Relator: Ministro Herman Benjamin. DJe: 23/05/2018. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201702804281&dt\\_publicacao=23/05/2018](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201702804281&dt_publicacao=23/05/2018). Acesso em 10/10/2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Apelação n.º 0701877-78.2018.8.07.0018.** Relator: Desembargador Rômulo de Araújo Mendes. DJe: 17/05/2019. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia>. Acesso em 10/10/2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo: o âmbito de cognição das políticas públicas pelo Poder Judiciário.** 2009. 151 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina, 2001.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; DIEHL, Rodrigo Cristiano. **O Direito na atualidade e o papel das políticas públicas.** 1. ed. Curitiba: Multidea, 2017.

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

CUNHA, Alexandre Luna da. **A visão dos tribunais sobre a limitação orçamentária e a proporcionalidade: A reserva do possível sob investigação.** 1. ed. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2013. p. 1-467.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: Direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, nº 116, p. 245-262, jun. 2002.

ESCOLANO, Érica. **A judicialização do direito à creche à luz do princípio da igualdade nos tribunais de justiça de São Paulo e Distrito Federal**. 2019. 126 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019.

FALSARELLA, Christiane. **Reserva do possível como aquilo que é razoável se exigir do Estado**, 2016. p. 46-55. Disponível em: [https://apesp.org.br/comunicados/images/tese\\_christiane\\_mina\\_out2012.pdf](https://apesp.org.br/comunicados/images/tese_christiane_mina_out2012.pdf). Acesso em: 26 out. 2022.

GARCIA, Emerson. O direito à educação e suas perspectivas de efetividade. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, v. 5, n. 57, p. 1-5, 2004.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOUVÊA, Marcos Maseli. **O controle judicial das omissões administrativas**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O processo: estudos e pareceres**. 2. ed. São Paulo: DPJ, 2009.

GUIMARÃES, Maurício do Valle. **A concretização dos direitos à saúde e à educação: breve análise da cláusula da reserva do possível**. 2021. 56 f. Monografia (Graduação em Direito) – Centro Universitário Curitiba, Faculdade de Direito de Curitiba, 2021.

KONZEN, Afonso Armando. **O direito à educação escolar**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 1999.

LIMA, Diego Lucas Ferreira de Souza; SANTOS, João Carlos Almeida dos. A garantia do direito à creche através da intervenção judicial e o Princípio da Reserva do Possível: Garantindo efetivamente o direito fundamental à educação. In: SODRÉ, Bruno; NUNES, Yago. (Orgs.). **Estudos Universitários de Direitos Fundamentais**. V. I. Salvador: Editora Direito Levado a Sério, 2021. p. 88-103.

LIMA, Diego Lucas Ferreira de Souza; SANTOS, João Carlos Almeida dos. A garantia do direito à creche através da intervenção judicial e o princípio da reserva do possível: garantindo efetivamente o direito fundamental à educação. In: HIRSCH, Carla Conchita Pacheco Bouças;

LOCKE, John. **Second Treatise of Civil Government**. California: Blackwell, 1955.

MARSHAAL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEDEIROS, Amanda. **Judicialização ou ativismo judicial? Entenda a diferença!** Politize, 11 nov. 2016. Disponível em: <https://www.politize.com.br/judicializacao-e-ativismo-judicial/>. Acesso em: 12 out. 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social**. **Revista de Direito Social**. 2002. Disponível em:

<https://www.semanticscholar.org/paper/Efic%C3%A1cia-das-normas-constitucionais-sobre-justi%C3%A7a-Mello/99e76eb50ac846c8fae0ae610ef4f26e4742f6b8>. Acesso em: 10 ago. 2022.

MENDES, Marioly Oze. (Outubro de 2013). Direito à creche. **Ponto de Vista Jurídico**, Caçador (SC), v. 2, n. 1, p. 62-70. Jan/jun. 2013. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/juridico/article/view/120>. Acesso em: 10 ago. 2022.

MENDONÇA, Creonice Oliveira Trindade de. **A efetivação do direito à educação básica à luz da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A efetivação do direito à educação básica à luz da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. 48 f. 2020. Monografia (Graduação em Direito) - Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos – UNICEPLAC, 2020.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. São Paulo: Max Limonad, 1953. v. 5. p. 307

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 11, mai./ago. 1999.

REDAÇÃO EMPÓRIO DO DIREITO. **STF decide incabível a aplicação do Princípio da “Reserva do Possível” como justificativa para negar vaga em creche para criança de até cinco anos de idade**. Empório do Direito, 16 jun. 2016. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/stf-decide-incabivel-a-aplicacao-do-principio-da-reserva-do-possivel-como-justificativa-para-negar-vaga-em-creche-para-crianca-de-ate-cinco-anos-de-idade>. Acesso em: 13 out. 2022.

ROSSI, D. V. **Do ativismo judicial na formação de políticas públicas: a falta de vagas em creches**. Cátedra UNESCO de Direito à Educação da Universidade de São Paulo (USP), 2018. p. 324 - 353.

SARMENTO, Daniel. **O mínimo existencial**. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 08, nº 4. ISSN 2317-7721, pp. 1644- 1689, 2016.

SODRÉ, Bruno. (Orgs.) **Estudos Universitários de Direitos Fundamentais: federalismo e organização dos poderes**. v. II. Salvador: Direito Levado a Sério, 2021. p. 11-23.

e, Bruno Ricardo Miragaia; NAPOLITANO, Bruno Diaz. **Erradicação da pobreza na atuação da defensoria pública: as várias dimensões do acesso à justiça**. In.: X Congresso Nacional de Defensores Públicos, 2011.

SOUZA, Lucas Daniel Ferreira de. Reserva do possível e o mínimo existencial: embate entre direitos fundamentais e limitações orçamentárias. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 29, n. 1, p. 205-226, jan./jun. 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: Constituição Financeira, Sistema Tributário e Estado Fiscal**. 2. ed. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2000.

TORRINHA, Francisco. **Dicionário Latino Português**. Porto: Gráficos Reunidos LTDA, 1942. p. 278.

WANG, Daniel. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 539-568, jul./dez. 2008.