



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

ANDRESSA MOREIRA MARTINS DE AGUIAR

**A INTERVENÇÃO JUDICIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO:
limites e possibilidades**

BRASÍLIA
2019

ANDRESSA MOREIRA MARTINS DE AGUIAR

**A INTERVENÇÃO JUDICIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO:
limites e possibilidades**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Professor Claudio Santos da Silva

**BRASÍLIA
2019**

ANDRESSA MOREIRA MARTINS DE AGUIAR

**A INTERVENÇÃO JUDICIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO:
limites e possibilidades**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Professor Claudio Santos da Silva

Brasília, ____ de _____ de 2019.

BANCA AVALIADORA

Orientador: Professor Claudio Santos da Silva

Professor Avaliador

A INTERVENÇÃO JUDICIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: limites e possibilidades

Andressa Moreira Martins de Aguiar

Resumo: Este artigo tem por objetivo investigar, através das normas constitucionais e dos posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais, as possibilidades, os limites e a legitimidade do Poder Judiciário na intervenção das políticas públicas de educação. Através do método dedutivo, analisou-se a importância dos direitos fundamentais sociais, entendendo-se que a intervenção do Judiciário nas políticas públicas de educação, quando negligenciadas pelos outros Poderes, é necessária e legítima. Isso porque cabe a ele a proteção e a garantia da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial, não obstante a existência de fatores limitadores, como o impacto orçamentário, a reserva do possível, o princípio da separação dos poderes e a discricionariedade administrativa, que devem ser considerados, mas não determinantes para impedir essa intervenção.

Palavras-chave: Políticas públicas; poder judiciário; direito constitucional; direitos fundamentais; direitos sociais; educação; intervenção judicial.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar as possibilidades, os limites e a legitimidade do Poder Judiciário ao intervir nas políticas públicas de educação, especificamente à luz da Constituição Federal de 1988 e da jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal. Busca demonstrar que a inércia do Poder Público na implementação dessas políticas públicas torna possível a intervenção do Poder Judiciário, em caráter excepcional, na garantia do direito à educação, visto que o texto constitucional estabelece que os direitos fundamentais têm aplicação imediata.

A problemática reside na forma como é realizada essa atuação judicial, se ela pode ser considerada como legítima e justificada, indagando-se sobre quais limites os julgadores devem respeitar e se ater. Essa problemática é acentuada tanto pelas atuais discussões acerca do papel do Poder Judiciário, quanto pela variedade complexa de fatores que devem ser considerados na intervenção judicial e

ponderados caso a caso, proporcionando ampla relevância acadêmica, social e política. Isso porque não é consensual a discussão acerca da possibilidade do Poder Judiciário em condenar o Poder Público a prover prestações materiais aos indivíduos ou à coletividade, especialmente quando envolve a implementação de políticas públicas.

A metodologia utilizada nesse trabalho foi a dedutiva, com base em pesquisa legal, doutrinária e jurisprudencial. Fez-se uma breve pesquisa sobre o controle Judiciário na implementação das políticas públicas na área da educação, demonstrando-se os principais fundamentos das decisões judiciais relacionadas ao tema no âmbito do STF, no período de 2004 a 2019, coletadas no sítio eletrônico do órgão, especificamente na seção “Pesquisa de Jurisprudência” e “Pesquisa de Processos”.

No primeiro capítulo será apresentado a importância do direito à educação e sua relação com o princípio da dignidade da pessoa humana e com o mínimo existencial, bem como o dever estatal de formular políticas públicas que concretizem esse direito fundamental social.

Já no segundo capítulo será exposto a importância da intervenção judicial nas políticas públicas de educação, quando os outros Poderes forem omissos em seus deveres prestacionais, rebatendo-se os fundamentos utilizados para impedir essa intervenção, como a alegação de impacto orçamentário, a questão da reserva do possível, a pretensa ofensa ao princípio da separação dos poderes e a discricionariedade administrativa, incumbida tipicamente ao Poder Executivo.

Por fim, no terceiro capítulo serão trazidos acórdãos julgados pelo Supremo Tribunal Federal no que tange a essa temática, analisando-se o posicionamento consolidado da Corte sobre a possibilidade de intervenção judicial nas políticas públicas de educação.

1 DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

Direitos fundamentais são direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional de determinado Estado (SARLET, 2006, p. 36). Essa fundamentalidade está relacionada com o elevado grau de indispensabilidade

que esses direitos possuem para a garantia da dignidade e desenvolvimento da pessoa humana.

Essa vinculação dos direitos fundamentais ao princípio da dignidade da pessoa humana enseja na impossibilidade de violação desses direitos, visto que, como afirma Alexandre de Moraes (2002, p. 128):

A dignidade é um valor espiritual e moral inerente a pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos Direitos Fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.

Com a crescente importância dada ao princípio citado, reconhece-se que todo ser humano, pelo simples fato de o ser, carrega o direito a um mínimo existencial que toda Constituição, amparada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, deve proteger e garantir.

No entanto, essa determinação contemporânea é fruto de árduas lutas para a conquista e reconhecimento de direitos. Nesse sentido, os direitos fundamentais podem ser histórica e didaticamente divididos em três dimensões ou gerações. A primeira dimensão corresponde a um ideal de não intervenção estatal, isto é, de liberdade, enquanto que a terceira tem como base a fraternidade e a solidariedade. Contudo é sobre a segunda dimensão que se dará maior relevância, visto que nela estão inseridos os direitos sociais, objeto desse trabalho.

A segunda dimensão dos direitos fundamentais contempla os direitos sociais, nascidos após a Revolução Industrial (BOBBIO, 2004), que representam uma atuação positiva do Estado, de modo que se pretende conduta oposta àquela pleiteada pela primeira dimensão. Assim, caracteriza-se por concederem prestações sociais aos cidadãos, como assistência social, moradia, saúde, previdência social, educação e trabalho, conforme disposto no art. 6º da Carta Magna (BRASIL, 2015), abrangendo, assim, um ideal de igualdade.

Para Gonçalves (2005, p. 164), direitos fundamentais sociais são, pois, aqueles que, instigados pelas concepções do pluralismo e da democracia, tornam homens e mulheres juridicamente credores das prestações positivas do Estado.

Essa obrigatoriedade do Estado em prestar os direitos sociais é imprescindível, pois embora seja importante o auxílio por parte das pessoas privadas, ele é insuficiente para atender a todas as demandas sociais.

Os direitos sociais possibilitam que o cidadão provoque o Poder Judiciário para que, através da coercibilidade, determine ao Estado que promova meios concretos para o gozo destes, pois é dever do Judiciário garantir a máxima aplicação e efetivação dos direitos sociais consagrados na Constituição da República.

Um dos mais importantes direitos sociais é o direito à educação, considerado também como um direito fundamental, visto que incluído expressamente no capítulo II, da Constituição Federal, denominado “Dos direitos sociais” que, por sua vez, está contido no título II, nomeado de “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” (BRASIL, 1988).

A educação “refere-se a todos os processos formativos, formais e informais, públicos e privados, voltados a propiciar o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania e sua qualificação para o trabalho” (RANIERI, 2013, p. 75).

De acordo com o art. 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, consubstanciada na Lei nº 9394/1996 (BRASIL, 1996):

a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Nos termos do art. 205 da Constituição Federal, o direito à educação é atribuído a todas as pessoas, sendo dever do Estado e da família promovê-la. O artigo 206, VII, do mesmo diploma legal, estabelece que o ensino será ministrado com base no princípio da garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1988).

Já o art. 211, caput, da Constituição Federal, dispõe que o sistema de ensino é conferido à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em regime de colaboração (BRASIL, 1988), corroborando o disposto no art. 214, em que é estabelecido que ao Poder Público cabe articular ações visando ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e, principalmente, à erradicação do analfabetismo, à universalidade do atendimento escolar, à melhoria da qualidade do ensino, à formação para o trabalho e à formação humanística, científica e tecnológica do país

(BRASIL, 2009). Contudo, conforme o art. 22, XXIV, a competência para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional é privativa da União (BRASIL, 1988).

Para a manutenção e desenvolvimento do ensino, dispôs a Constituição, em seu artigo 212, que a União aplicasse anualmente nunca menos de 18% (dezoito por cento) e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) da receita decorrente de impostos (BRASIL, 1988). Entretanto, essa destinação é insuficiente e até mesmo extraviada para outras finalidades, o que acaba acarretando a omissão do Estado na implementação das políticas públicas de educação.

A educação também é regulamentada na Lei nº 8.069/1990, que trata do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), na Lei nº 13.005/2014, que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), e em outros decretos que regulamentam a atividade educacional, bem como seu financiamento, como, por exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, regulado pela Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007).

O direito à educação é visto como um dos direitos mais importantes em um país, pois auxilia no desenvolvimento de um espírito crítico, formando uma sociedade mais consciente e mais ativa politicamente. Ademais, contribui para a inserção do cidadão na sociedade, pois o capacita para a atividade laboral. Impede, também, o crescimento da pobreza, violência e desigualdade social. É, portanto, um direito elementar que traz consigo os princípios da liberdade, dignidade humana, autonomia e igualdade.

Entretanto, ressalta-se que somente a educação não é suficiente para combater a pobreza e a desigualdade social (MENDONÇA, 2018).

O artigo 5º, §1º, da Constituição Federal determina que os direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (BRASIL, 1988). Dessa forma, cabe ao Poder Público promover o desenvolvimento desses direitos, a fim de cumprir com o preceito constitucional. O jurista José Afonso da Silva (2007, p. 134-135) classifica as normas constitucionais da seguinte forma:

Na primeira categoria incluem-se todas as normas que, desde a entrada em vigor na Constituição, produzem todos os seus efeitos essenciais (ou têm a

possibilidade de produzi-los), todos os objetivos visados pelo legislador constituinte, porque este criou, desde logo, uma normatividade para isso suficiente, incidindo direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui objeto. O segundo grupo também se constitui de normas que incidem imediatamente e produzem (ou podem produzir) todos os efeitos queridos, mas preveem meios ou conceitos que permitem manter sua eficácia contida em certos limites, dadas certas circunstâncias. Ao contrário, as normas do terceiro grupo são todas as que não produzem, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu, sobre a matéria, uma normatividade para isso bastante, deixando essa tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do Estado.

Não obstante o reconhecimento de que as normas de eficácia limitada (terceiro grupo), subdivididas em normas de princípio institutivo e programático, necessitem de regulamentação infraconstitucional e que as normas de eficácia plena (primeiro grupo) e contida (segundo grupo) podem, desde já, serem aplicadas, condicionar a exigibilidade do direito à educação à existência de uma normatividade infraconstitucional –sob o argumento de o artigo 205 da Lei Maior tratar-se de norma programática-, é negar o fundamento último do Estado Democrático de Direito instaurado na Carta Republicana de 1988: a dignidade da pessoa humana (ALARCÓN, 2003, p. 471).

A respeito da eficácia do artigo citado, importante a transcrição do voto proferido pelo Ministro Celso de Mello no julgamento da ADI nº 51 (BRASIL, 1989):

Tornou-se, hoje, axiomático dizer que o direito à educação insere-se no quadro contemporâneo das liberdades públicas reais, como uma de suas expressões sociais mais significativas. Traduz-se no reconhecimento da possibilidade de acesso das pessoas ao sistema educacional instituído pelo Estado. Trata-se de uma liberdade pública, de caráter positivo, que impõe ao Estado um dever de prestação, um “facere”, do qual ele só se desincumbirá realizando o programa de ação consubstanciado na norma constitucional.

Assim, mesmo que o art. 205 que trata do direito à educação fosse norma programática, não implicaria aceitar o entendimento de que esteja desprovida de eficácia jurídica. Isso porque, segundo ensina Eros Roberto Grau (1985, p. 43), as normas constitucionais programáticas, sobretudo as atributivas de direitos sociais e econômicos, devem ser entendidas como diretamente e imediatamente vinculantes do Legislativo, Executivo e Judiciário.

Por mais que não haja consentimento acerca dessa temática, é certo que a Constituição Federal não pode ser tratada como se fosse uma mera carta de recomendações (ATALIBA, 2005, p. 160), pois isso retiraria a sua força normativa.

Assim, há três grandes correntes acerca da exigência dos direitos sociais. A primeira entende que todos os direitos fundamentais constantes na Constituição são exigíveis; para a segunda, apenas os direitos negativos são exigíveis, uma vez que os direitos positivos, por demandarem recursos, ficam condicionados à reserva do possível. Já a terceira corrente compreende que os direitos positivos que estão intrinsicamente ligados ao mínimo existencial são sempre exigíveis, enquanto os demais se submetem a reserva do possível (BIGOLIN, 2004, p. 50).

A corrente mais adotada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é a terceira, pois para essa Corte é dever do Estado garantir condições mínimas para a existência humana com dignidade. Assim, esse dever estatal, quando não garantido pelo Poder Executivo ou Legislativo, deve ser garantido através do Poder Judiciário, legitimando-se, portanto, a sua atuação.

Nesse viés, as normas de direitos fundamentais formalizam os fins do Estado democrático de direito, reduzindo, do ponto de vista jurídico, o espectro de discricionariedade do administrador público tomado em sentido amplo (PASSOS, 2014, p. 36). Contudo, na prática, essa discricionariedade administrativa não é minimizada, visto que até mesmo os direitos fundamentais são condicionados a um critério político de conveniência e oportunidade. Ao se adotar essa conduta, faz-se necessária a intervenção judicial para se garantir esses direitos, já que, conforme afirma Enterría (1985, apud PASSOS, 2014, p.25):

Uma Constituição sem um Tribunal Constitucional para impor sua interpretação e sua efetividade aos casos questionados é uma Constituição ferida de morte, que liga seu destino ao partido no poder, que impõe, nesses casos, por simples prevalência fática, a interpretação que lhe é mais conveniente naquele momento.

Para que o direito fundamental à educação seja concretizado, o Estado deve implementar suas prestações positivas por meio de políticas públicas bem formuladas, as quais “guardam íntima relação com o aparecimento do Estado de bem-estar (Welfare State) – dirigente e prestacional -, marcado pelo compromisso de promover os reclamos sociais” (BUCCI, 2006, p. 14).

Cabe ao Poder Executivo a função de concretizar o que foi estabelecido pelo Legislativo, atendo-se à finalidade maior adstrita na lei, consubstanciada no interesse público.

Assim, Silva (2007) sustenta que a declaração da educação como direito fundamental social no artigo 6º da Constituição Federal, aliada à declaração da educação como direito de todos e dever do Estado no artigo 205 do mesmo documento, criou uma situação jurídica subjetiva, em que o Estado tem a obrigação inescusável de prestar o serviço público essencial da educação a todos os cidadãos, podendo até mesmo ser demandado judicialmente para efetivar seu dever.

Esse fenômeno de demanda dos direitos sociais através da via judicial é designado de judicialização da educação, o qual implica na obrigação do poder público de garantir a educação visando à igualdade das pessoas e, por outro lado, garante ao interessado o poder de buscar no Judiciário a sua concretização (CURY; FERREIRA, 2009, p. 33-34).

As situações que envolvem o Judiciário e o direito à educação podem ser diversas, como: insuficiência de vagas em creches e escolas, de merenda, de transporte escolar, de professores ou mesmo de capacitação. Porém, mesmo diversificadas, o bem jurídico tutelado é o mesmo.

Conclui-se, assim, que os direitos fundamentais sociais são, ao mesmo tempo, objeto de tutela e proteção estatal e um limite à própria atuação do Estado, visto que implicam na minimização da discricionariedade administrativa. Logo, o direito à educação deve ser garantido pelo Judiciário quando o Poder Público se omitir no seu dever de implementar políticas públicas, pois é necessário garantir o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana que decorrem do acesso à educação.

2 INTERVENÇÃO JUDICIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

Política pública pode ser conceituada como o conjunto de ações empreendidas pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, possibilitando que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana (DIAS, 2012, p. 12).

Já para Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 14), a política pública é definida como:

um programa ou quadro “de ação” governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito.

A existência dos direitos sociais é a base para as políticas públicas, pois para se concretizarem necessitam de prestações positivas do Estado. Essa conduta ativa estatal requer maior destaque no que se refere à educação, dada a sua grande importância. Assim, no âmbito das políticas públicas voltadas à área da educação, cita-se àquelas consideradas como principais: o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE, conhecido como Programa Dinheiro Direto na Escola; também nesse rol encontra-se o Programa Bolsa-Família, criado pela Lei 10.836/04 (BRASIL, 2004), que auxilia na renda de famílias em situação de pobreza extrema, desde que as famílias assumam o compromisso de matricular e garantir a permanência das crianças e jovens na escola e, por fim, outra política pública criada é o FUNDESCOLA, Fundo de Fortalecimento da Escola, que é financiado com recursos do governo federal e de empréstimos do Banco Mundial, cujo objetivo principal é promover ações para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental.

Os programas indicados, no entanto, são insuficientes para garantir o pleno acesso à educação a todas as pessoas, não podendo a atuação deficitária do Poder Executivo impedir a concretude desse direito, de forma que a atuação judicial é imprescindível para se garantir o mínimo existencial, do qual a educação faz parte. Tal assertiva é validada por Barroso (2008, p. 881) ao dissertar que o mínimo existencial “abarca as condições elementares de educação, saúde e renda que permitam, em uma determinada sociedade, o acesso aos valores civilizatórios e a participação esclarecida no processo político e no debate político”.

Nesse sentido, o mínimo existencial consiste em ser “um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas” (TORRES, 2009, p. 35). Ele busca garantir “condições materiais básicas para a existência das pessoas, correspondente a uma fração nuclear da dignidade da pessoa humana à qual se deve reconhecer a eficácia jurídica positiva ou simétrica” (BARCELLOS, 2008, p. 278).

Assim, fundamentos como os apresentados acima parecem estar em consonância com o dever do Poder Judiciário de preencher as lacunas de ineficiências dos demais Poderes, especialmente do Executivo, por suas políticas públicas incapazes de atender a universalidade.

No entanto, percebe-se que, não obstante haver possibilidade de intervenção judicial em busca da concretude do direito social à educação, há ampla discussão acerca das consequências fáticas e jurídicas dessa intervenção imediata. Destarte, serão apresentados a seguir os principais argumentos utilizados para impedir a intervenção do Judiciário no tocante as políticas públicas de educação e porque tais fundamentos, embora devam ser considerados, não podem se sobrepor a concretude do direito fundamental à educação e à preservação do mínimo existencial.

2.1 Impacto orçamentário

Sabe-se que a atividade estatal acarreta em despesa de recursos humanos e financeiros, e, para que essa atividade ocorra de acordo com os princípios da Administração Pública, deve existir um mecanismo de controle. Esse controle é exercido pelo Orçamento Público, instrumento que trata da atividade financeira do Estado. É por meio dele que o Poder Público prevê suas receitas e fixa suas despesas, visando ao atendimento dos programas e ações oriundos do Plano de Governo e regulando o começo e o fim de qualquer ação do Poder Público.

Esse planejamento orçamentário é obrigatório, conforme o art. 174 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e é realizado em três documentos, quais sejam, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Essas leis orçamentárias são responsáveis por priorizarem quais problemas serão objeto de ações do Poder Público, permitindo demonstrarem a origem das receitas e o destino das despesas, além de permitir o controle jurídico e social dos gastos públicos.

Mesmo em virtude da elevada arrecadação e geração de receita pública, o Estado não consegue atender a todas as demandas sociais, visto que tais recursos são limitados e as necessidades sociais ilimitadas. Em razão disso, o Poder Público precisa “escolher” quais ações e programas devem ser implementados de modo a garantir maior eficácia social, observando o binômio necessidade/possibilidade (SILVA; ANDRADE; SAEGER, 2015, p. 82).

O planejamento e a implementação de políticas públicas é, portanto, um processo complexo que necessita de uma ampla compreensão das finanças e do orçamento da Administração Pública. Tal compreensão é apenas superficial ao Poder

Judiciário, que ao intervir judicialmente na realocação de recursos, pode gerar grandes impactos econômicos e políticos. É devida a essas consequências que os opositores da intervenção judicial justificam seu posicionamento, pois vislumbram que “a impossibilidade jurídica pode estar vinculada ao orçamento público já aprovado e que não poderia ser mudado por meio de uma determinação judicial, à exceção da possibilidade de remanejamento de verbas previsto na própria lei orçamentária” (KELBERT, 2011, p. 83).

Logo, para os opositores, o Poder Judiciário ao agir como se inexistisse lei orçamentária que autorize a realização de gastos, proferindo decisões judiciais de forma particularizada e realocando verbas que estavam destinadas para outros fins sociais, pode incorrer em prejuízos para a sociedade, resultante de um conflito entre interesses individuais e coletivos, garantindo o direito social à educação apenas para um determinado cidadão que buscou a tutela jurisdicional, mas comprometendo as demais áreas sociais.

Contudo, em virtude do papel constitucional do Poder Judiciário em garantir os direitos fundamentais e da grande relevância que possui o direito à educação, não poderá esse Poder se abster de prover esse direito, mesmo que haja inevitável interferência no orçamento público.

2.2 Reserva do possível

A criação e implementação de políticas públicas geram dispêndios financeiros que precisam estar previstos no orçamento do ente público, conhecidos como “custo dos direitos sociais” (KELBERT, 2011, p. 66). Contudo, em virtude das crescentes demandas por efetividade do direito à educação, tem-se alegado constantemente a ausência de orçamento suficiente para a sua garantia.

A esse entrave a doutrina e a jurisprudência têm chamado de Teoria da Reserva do Possível ou Cláusula da Reserva do Possível e ela pode ser tanto de ordem fática, quando há falta de recursos, quanto jurídica, quando há limitação orçamentária (BARCELLOS, 2008, p. 262-263). Essa teoria entende que o Estado possui limitações, precipuamente orçamentárias, e que, por isso, não consegue suprir com todas as demandas que exigem a efetividade de direitos sociais.

Porém, essa teoria não pode ser invocada pelo Estado com a finalidade de eximir-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, especialmente, do direito à educação, visto tratar-se de direito fundamental indispensável à dignidade humana e ao mínimo existencial.

A reserva do possível é o principal argumento alegado pelos Administradores Públicos para justificarem sua inércia na prestação do direito à educação. Os casos de omissão estatal justificáveis são aqueles em que a omissão se deu em razão da ausência total de recursos por parte do Estado, devendo ser provada essa insuficiência e não somente alegada (TAVARES, 2010), demonstrando-se, assim, a inviabilização material da concretização do direito.

Nesta perspectiva, reconhece-se que a realização do direito à educação depende da disponibilidade financeira do Estado, contudo, a alegação da reserva do possível não pode ser admitida como regra, mas sim excepcionalmente pelo Poder Judiciário, que irá verificar sua aplicação a depender do caso concreto. É preciso que os julgadores sejam cautelosos, pois:

A reserva do possível surge como um excelente escudo contra a efetividade dos direitos fundamentais a prestações positivas, como os direitos sociais, pois nada poderia ser feito, ainda que houvesse 'vontade política', face a escassez de recursos. Interessante que estes recursos nunca são escassos para outros fins, de modo que a própria noção de escassez merece ser investigada, e não tomada como um dado de verdade irrefutável. (OLSEN, 2010, p. 204).

Encontram-se, desse modo, em constante tensão os institutos da reserva do possível e do mínimo existencial, exigindo-se um exame aprofundado para justificar o afastamento de um em detrimento do outro, devendo ser acatado o princípio da reserva do possível somente quando comprovada a real impossibilidade de recursos orçamentários para a concretização do direito à educação.

2.3 Princípio da separação dos poderes

A separação dos poderes é tanto uma forma de organização do Estado, quanto uma garantia para a proteção do cidadão contra o arbítrio estatal. Esse princípio foi preconizado por Aristóteles e aperfeiçoado por Montesquieu, que procedeu a separação do Poder Político nas funções estatais Legislativa, Executiva e Judiciária (SILVA; ANDRADE; SAEGER, 2015, p.82).

Ele encontra-se positivado no artigo 2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), sendo esses Poderes independentes e harmônicos entre si e tendo como baliza a moderação, a limitação e a racionalização do poder estatal em homenagem à liberdade (AMARAL, 2005, p. 27).

Assim, cada Poder possui suas funções típicas e atípicas. As funções típicas são àquelas originárias de cada um dos Poderes Constituídos. Ao Poder Legislativo, cabe a feitura das Leis e demais atos normativos gerais e abstratos; ao Executivo, foi atribuída a função de administrar e gerir a “coisa pública”, materializando os direitos previstos nas Leis quando na implementação das políticas públicas; e ao Judiciário compete dirimir os conflitos de interesse entre os indivíduos, aplicando o Direito Positivo ao caso concreto. Já as funções atípicas são indispensáveis à manutenção da harmonia e independência entre os Poderes e atuam em consonância com as funções típicas.

Os opositores da intervenção judicial nas políticas públicas de educação alegam que essa intervenção violaria o princípio da separação dos Poderes, visto ser atribuição típica do Poder Executivo a função de administrar essas políticas públicas conforme seu juízo de conveniência e oportunidade, não cabendo a interferência do Judiciário nesse mérito.

Contudo, mesmo considerando a função típica do Executivo, o princípio da separação dos Poderes é caracterizado pelo “Sistema de Freios e Contrapesos” que consiste no controle de um Poder pelo outro, sendo que cada um teria autonomia para exercer sua função, mas haveria esse controle a fim de evitar abusividades. Influenciado por esse sistema, esse princípio deixa de obedecer a limites rígidos estabelecidos pelas funções estatais e passa por uma nova ressignificação, tornando-se relativizado. Nesse sentido, segundo Bulos (2012, p.522):

A doutrina clássica da separação de Poderes, preconizada por Montesquieu, que distingue a legislação, a administração e a jurisdição, atribuídas a órgãos distintos e independentes entre si, e que impregnou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (art. 16) e a nossa Carta de 1988 (art. 2º), deve ser vista, no Brasil, pela ótica da relatividade. No Brasil, não há separação absoluta das funções legislativa, executiva e judiciária, as quais não se afiguram estanques entre si.

É devida a essa relativização que o Poder Judiciário se torna legitimado para intervir nas políticas públicas de educação, mesmo sendo função típica do Executivo implementá-las, pois cabe ao Judiciário a garantia dos direitos fundamentais e realizar

o controle das ações do Executivo, em obediência ao sistema de freios e contrapesos. Ressalta-se que essa intervenção só é legitimada nos casos de omissão do Poder Público, pois caso contrário haveria, efetivamente, a violação ao princípio da separação dos Poderes. Nessa acepção, entende Leivas (2006, apud SILVA; ANDRADE; SAEGER, 2015, p. 84) que:

No modelo aqui desenvolvido, que segue a teoria externa das restrições, os princípios democrático e da separação dos poderes, que efetivamente conferem aos poderes Legislativo e Executivo uma legitimação privilegiada para a conformação e execução dos direitos fundamentais sociais, são princípios constitucionais que restringem amiúde os direitos fundamentais sociais “prima facie”, porém não funcionam como obstáculos à efetividade destes direitos em caso de omissão ou ação insuficiente, inadequada ou desnecessária dos Poderes Legislativo e Executivo.

Dessa forma, não obstante os Poderes Executivo e Legislativo serem os únicos a abarcar membros eleitos democraticamente pelo povo, sendo os legitimados por excelência na consecução das políticas públicas de educação, o Judiciário também possui legitimidade nos casos em que esses Poderes forem omissos, posto que guardião da Constituição e responsável pelo controle dos outros Poderes, de forma que essa intervenção judicial não viola o princípio da separação dos Poderes.

2.4 Discricionariedade administrativa

A discricionariedade administrativa, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (1996, p. 48), é conceituada como:

a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente.

De acordo com esse raciocínio, pode-se inferir que o ato discricionário está relacionado com a liberdade de escolha que possui o administrador público para praticar o ato segundo critérios de conveniência e oportunidade, não podendo ir de encontro ao interesse público.

Destaca-se que não se confundem discricionariedade e arbitrariedade, vez que nesta última há uma atuação que extrapola os limites da lei, de forma que o ato arbitrário é ilegal, ilegítimo e inválido (MARINELA, 2014, p. 221).

Argumenta-se que a norma estatuída no artigo 205 depende de uma análise discricionária do Poder Público, uma vez que essa norma teria caráter programático, não configurando um direito imediatamente exigível perante o Estado e, portanto, não se garantindo ao indivíduo ou coletividade a possibilidade, perante o Judiciário, de se exigir prestações positivas. Esse também é o posicionamento de Sarlet (2010, p. 333), que sustenta:

[...] o art. 205, ao dispor que “A educação é direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”, está, na verdade, revelando uma feição notadamente programática e impositiva, não possibilitando, por si só, o reconhecimento de um direito subjetivo, já que – norma de eficácia limitada- apenas estabelece fins genéricos a serem alcançados e diretrizes a serem respeitadas pelo Estado e pela comunidade na realização do direito à educação, quais sejam, “o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Não se nega que ao Poder Executivo seja atribuído a discricionariedade quanto à implementação das políticas públicas. No entanto, o direito à educação está positivado na Constituição Federal como direito fundamental e representa um limite a esse juízo discricionário e à vontade política, devendo, desde logo, ser efetivado. Isso porque “as decisões democráticas devem garantir minimamente a eficácia das políticas públicas para a realização das metas estabelecidas constitucionalmente” (BREUS, 2007, apud PASSOS, 2014, p. 70). Logo, segundo Passos:

[...] o forte conteúdo valorativo dos enunciados de direitos fundamentais não é compatível com a ideia de discricionariedade absoluta nas tomadas de decisões [...] as políticas públicas, enquanto instrumentos estatais voltados à concretização das metas sociais estabelecidas objetivamente pelos direitos fundamentais, podem ser infirmadas judicialmente quando seus fins dissentirem daqueles insculpidos na Constituição (2014, p. 69).

O art. 208, § 1º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”. Esses direitos públicos subjetivos:

[...] investem os seus beneficiários em situações jurídicas imediatamente desfrutáveis, a serem efetivadas por prestações positivas ou negativas, exigíveis do Estado ou de outro eventual destinatário da norma. Não cumprido espontaneamente o dever jurídico, o titular do direito lesado tem reconhecido constitucionalmente o direito de exigir do Estado que intervenha para assegurar o cumprimento da norma, com a entrega da prestação. (BARROSO, 2010, p. 233).

Assim, pode o Judiciário intervir nas políticas públicas de educação, impondo ao Poder Público seu cumprimento imediato. Nesse sentido, o Supremo Tribunal

Federal, ao julgar o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 603.575/SC (BRASIL, 2010), fixou entendimento no sentido de que:

[a] educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental [...].

Portanto, caso o Poder Executivo falhe na garantia do seu dever prestacional, entendendo que a implementação das políticas públicas de educação depende unicamente da sua análise de conveniência e oportunidade, é dever constitucional do Poder Judiciário intervir e determinar a concretude do direito fundamental à educação, pois há limitação da discricionariedade administrativa quanto a esse direito.

3 JURISPRUDÊNCIA DO STF

A efetivação do direito à educação tem sido objeto de diversas demandas no STF ao longo dos anos. Expõe-se nesse capítulo os principais temas decorrentes do direito à educação decididos por essa Corte, bem como os principais fundamentos utilizados para embasar seu posicionamento favorável quanto a garantia desse direito, refutando-se os óbices levantados para impedir essa intervenção.

A decisão de maior relevância quanto ao direito à educação foi a proferida na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 45 - Informativo/STF nº 345/2004 (BRASIL, 2004), de relatoria do Ministro Celso de Mello, julgado em 29/04/2004, cuja ementa se transcreve a seguir:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao supremo tribunal federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da "reserva do possível". Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do "mínimo existencial". Viabilidade instrumental da arguição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração).

Essa decisão monocrática¹, embora trate do direito à saúde, trouxe fundamentos importantes que serviram como precedente da Corte para julgamentos

¹ Trata-se de decisão monocrática pois o Ministro Celso de Mello julgou prejudicada a ADPF nº 45 em virtude da perda superveniente de seu objeto, visto que o objetivo perseguido nessa ação foi

dos casos análogos, inclusive quanto ao direito à educação. Nesse sentido, os demais julgados colacionados são, em sua maior parte, repetições dos fundamentos utilizados nessa decisão. Nota-se, também, que o impacto orçamentário, a teoria da reserva do possível, a ofensa ao princípio da separação dos Poderes e a análise discricionária pertencente ao Poder Público são os principais óbices levantados para impedir a intervenção judicial no que tange ao direito à educação.

Uma das grandes contribuições desse julgado foi a definição de que o Poder Judiciário tem legitimidade para realizar o controle de políticas públicas, entendendo-se pela relativização do princípio da separação dos Poderes. Conforme o voto proferido pelo Ministro:

Em princípio, o Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador, da incumbência constitucional. No entanto, parece-nos cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da Separação dos Poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais.

Nessa decisão o STF também considerou que a Corte possui uma dimensão política da jurisdição constitucional, não podendo, assim, abster-se do encargo de tornar efetivo o direito à educação, pois caso contrário estaria comprometida a integridade e a eficácia da Constituição.

Entendeu que a inércia governamental no adimplemento das prestações positivas acarreta em violação negativa da Constituição e, por conseguinte, em inconstitucionalidade por omissão.

Em consonância com o que foi abordado nesse trabalho no que se refere a Teoria da Reserva do Possível, a referida decisão ressalta:

É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais [...] depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-

administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.

[...] a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade (BRASIL, 2004).

O STF, portanto, entende que não pode a cláusula da reserva do possível, exceto se houver justo motivo objetivamente aferível, ser invocada pelo Estado para exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, principalmente ao se tratar de direitos fundamentais, relacionados com a dignidade humana.

O mesmo entendimento no sentido de que o Judiciário é constitucionalmente legitimado a agir em face das omissões do Poder Público, quando se trata da efetivação de direitos sociais, predomina nos Recursos Extraordinários (RE) nº 401673/SP (BRASIL, 2004), nº 436996/SP (BRASIL, 2005) e no Agravo Regimental no RE nº 1.101.106/DF (BRASIL, 2018). No Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE-AgR) nº 639.337/SP (BRASIL, 2011), defende-se a garantia do Mínimo Existencial. Transcreve-se parte do voto do Ministro Celso de Mello:

A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV).

Também é importante destacar que o Poder Judiciário pode determinar a implementação de políticas ao Administrador Público através da imposição de multa cominatória. Assim, nesse último julgado citado ficou determinado que o ente público estava obrigado “a matricular crianças em unidades de ensino infantil próximas de sua residência ou do endereço de trabalho de seus responsáveis legais, sob pena de multa diária por criança não atendida”.

Embora de fundamental importância, o direito à educação vai além do mero oferecimento de vagas em creches e escolas, ou seja, do direito individual de acesso

ao ensino, como bem destaca Tavares (2010, p. 781) ao discorrer que “o dever estatal quanto ao direito fundamental à educação está longe de se esgotar no mero oferecimento de acesso”. Assim, serão analisados a seguir acórdãos que tratam de outros temas decorrentes do exercício do direito social à educação.

Nos ARE nº 761.127-AgR/AP (BRASIL, 2014) e ARE nº 679.066-AgR/PE (BRASIL, 2018), é estabelecido que o Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar ao Estado a obrigação de promover obras e reparos em escolas, quando estas estiverem em situações precárias e, também, determinar a aquisição de materiais necessários ao bom funcionamento das escolas públicas.

No ARE nº 860.979-AgR/DF (BRASIL, 2015) os ministros mantiveram a decisão que determinou à Administração Pública o atendimento educacional especializado a portadores de deficiência auditiva. Eis a ementa:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Constitucional. Educação de deficientes auditivos. Professores especializados em Libras. 3. Inadimplemento estatal de políticas públicas com previsão constitucional. Intervenção excepcional do Judiciário. Possibilidade. Precedentes. 4. Cláusula da reserva do possível. Inoponibilidade. Núcleo de intangibilidade dos direitos fundamentais. 5. Constitucionalidade e convencionalidade das políticas públicas de inserção dos portadores de necessidades especiais na sociedade. Precedentes. 6. Ausência de argumentos suficientes a infirmar a decisão recorrida. 7. Agravo regimental a que se nega provimento.

Já nos ARE nº 1092138 AgR-SEGUNDO/SE (BRASIL, 2018) e ARE 1071451-AgR/AC (BRASIL, 2019) também se entendeu legítima a intervenção judicial ao determinar a obrigação para que o Estado fornecesse o regular transporte escolar gratuito aos alunos da rede pública de ensino.

Tendo em vista os referidos julgados, percebe-se que o STF reconhece a sua importância na preservação dos preceitos constitucionais e na garantia do direito à educação, quando vislumbrada a omissão dos outros Poderes em efetivá-lo. Observa-se que a jurisprudência dominante da Corte é no sentido de que a intervenção judicial não configura violação ao princípio da separação dos Poderes ou à discricionariedade administrativa, e que a alegação da reserva do possível só é válida se demonstrada objetivamente a impossibilidade material na implementação da política pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal inseriu o direito à educação como um direito social fundamental, constituindo-se em um dos direitos mais importantes para o ser humano. Conforme a Carta Magna, ele é imediatamente aplicável e não se apresenta como direito disposto em simples norma programática, como entendem alguns críticos. Logo, pelo exposto neste trabalho, fica evidente a possibilidade da intervenção judicial, em caráter excepcional, na efetividade do direito social à educação, já que a sua mera positivação sem a necessária garantia que o abarque geraria apenas um reconhecimento formal e não a sua efetiva realização.

Tal postura ativa do Poder Judiciário decorre do seu papel constitucional em garantir os direitos fundamentais, justificando sua intervenção na efetivação do direito à educação quando verificada a inércia do Poder Executivo na implementação de políticas públicas referentes a esse direito, visto que essa omissão da Administração Pública viola a Constituição Federal. Assim, mesmo que a intervenção do Judiciário cause negativo impacto orçamentário, é seu dever garantir o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana, princípios esses que estão inseridos no direito à educação.

Ao analisar a jurisprudência do STF, percebe-se que o entendimento dominante da Corte está em consonância com o posicionamento defendido nesse artigo. Nesse sentido, as objeções trazidas quanto à intervenção judicial nas políticas públicas não podem se sobrepor à garantia dos direitos fundamentais aos cidadãos, em especial, do direito à educação.

Demonstrou-se a importância dos fundamentos utilizados na ADPF nº 45 que serviu como precedente para os demais casos sobre o tema. Desse modo, no que se refere a teoria da reserva do possível, verificou-se que ela somente é justificável como limite à intervenção judicial quando constatada a real impossibilidade material do Poder Público em implementar o direito. Ela deve ser, portanto, provada, pois a sua mera alegação não afasta o dever prestacional do administrador público.

Ficou assentado também que o Poder Judiciário possui legitimidade para essa intervenção, de modo que não há ofensa ao princípio da separação dos Poderes ou à discricionariedade administrativa. Contudo, essa ação positiva dos julgadores deve ocorrer unicamente quando constatada a omissão dos outros Poderes, tratando-se, portanto, de outro limite a ser considerado.

Destarte, as premissas estabelecidas nesse trabalho podem servir de base para reflexões futuras acerca do papel atual do Poder Judiciário em um Estado Democrático de Direito e sua relação na concretização dos direitos fundamentais. Tais aprofundamentos são cada vez mais necessários, pois percebe-se a tendência de expansão das demandas referentes ao direito à educação, tendo em vista a crescente atuação deficitária, em especial, do Poder Executivo na garantia desse direito.

REFERÊNCIAS

- ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. A dignidade da pessoa humana e o direito à educação. *In*: SEGALLA, José Roberto Martins; ARAÚJO, Luiz Alberto David (coords.). **15 anos de Constituição Federal**: em busca da efetividade. Bauru: Edite, 2003.
- AMARAL, Willian Ricardo. Ações afirmativas judiciais: entre os objetivos da República e a manutenção de dogmas do constitucionalismo liberal. *In*: NEME, Eliana Franco. **Ações afirmativas e inclusão social**. Bauru: Edite, 2005.
- ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: O princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- BIGOLIN, Giovani. A reserva do possível como limite à eficácia e efetividade dos direitos sociais. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n-53, maio/set, 2004.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. [Constituição (1988)], Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 ago. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 30 ago. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 30 ago. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm. Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45**.

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental [...]. Brasília, 29 de abril de 2004. Disponível em:

<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADPF%24%2ESCLA%2E+E+45%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/l7lb9d2>. Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 51**.

1. Universidade Federal. 2. Autonomia (art. 207, C.F) [...]. Brasília, 25 de outubro de 1989. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266174>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 107.1451/AC**.

1. Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Ação civil pública. 3. Educação [...]. Brasília, 24 de maio de 2019. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340511318&ext=.pdf>
Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 639.337/SP**.

1. Criança de até cinco anos de idade. 2. Atendimento em creche e em pré-escola [...]. Brasília, 23 de agosto de 2011. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ARE639337ementa.pdf>
Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 679.066/PE**.

1. Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Interposição em 25.09.2017. 3. Implementação de políticas públicas [...]. Brasília, 08 de junho de 2018. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314810967&ext=.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 761.127/AP**.

Brasília, 24 de junho de 2014. 1. Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Implementação de políticas públicas [...]. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=251335631&ext=.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 860. 979/DF**. 1. Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Constitucional. 3. Educação de deficientes auditivos [...]. Brasília, 14 de abril de 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=306714580&ext=.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 603.575/SC**. 1. Agravo regimental no recurso extraordinário. 2. Ação civil pública. 3. Transporte de alunos da rede estadual de ensino [...]. Brasília, 14 maio 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28603575%2E+OU+603575%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/j62hehg>. Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.101.106/DF**. 1. Recurso extraordinário 2. Criança de até cinco anos de idade 3. Atendimento em creche [...]. Brasília, 22 de junho de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314952295&ext=.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 401673/SP**. 1. Creche e pré-escola. 2. Obrigação do estado [...]. Brasília, 26 de março de 2004. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14801305/recurso-extraordinario-re-401673-sp-stf>. Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 436996/SP**. 1. Criança de até seis anos de idade [...]. Brasília, 26 de outubro de 2005. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14786430/recurso-extraordinario-re-436996-sp-stf>. Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 109.2138/SE**. 1. Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. 2. Direito à educação. 3. Transporte escolar [...]. Brasília, 30 de novembro de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339183282&ext=.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BULOS, Uadi Lammêgos. **Direito constitucional ao alcance de todos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. A judicialização da educação. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIII, n. 45, p. 33-34, abr./jun. 2009. Disponível em: <http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1097/1258> Acesso em: 31 ago. 2019.

DIAS, Reinaldo. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. Livro eletrônico.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público.** São Paulo: Max Limonad, 2000.

GONÇALVES, Claudia Maria da Costa. **Políticas dos Direitos Fundamentais Sociais na Constituição Federal de 1988:** releitura de uma constituição dirigente. São Luís: UFMA, 2005. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2005.

GRAU, Eros Roberto. A Constituição brasileira e as normas programáticas. **Revista de Direito Constitucional e Ciência Política**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 4, p. 40-47, jan./jun. 1985.

KELBERT, Fabiana Okchstein. **Reserva do possível e a efetivação dos direitos sociais no direito brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo.** 8. ed. Niterói: Impetus, 2014.

MELLO. Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle judicial.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MENDONÇA, Heloísa. Apenas acesso à educação não é suficiente para reduzir desigualdade no Brasil, diz estudo. **El país**, São Paulo, dez. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/15/politica/1544829880_024075.html. Acesso em: 30 ago. 2019.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional.** São Paulo: Atlas, 2002.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível.** Curitiba: Juruá, 2010.

PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas: o problema da legitimidade.** São Paulo: Saraiva, 2014.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. *In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE (ABMP). Todos Pela Educação* (org.). *Justiça pela qualidade na educação.* São Paulo: Saraiva, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SILVA, Erick Miranda da; ANDRADE, Tabira de Souza; SAEGER, Márcia Maria de Medeiros Travassos. Judicialização de políticas públicas: uma análise da intervenção do Poder Judiciário na elaboração, implantação e execução de políticas públicas à luz da jurisprudência do STF e do STJ. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, v. 16 n. 109, jul./dez. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

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

TAVARES, André Ramos. Direito fundamental à educação. *In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. (coords.). Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie.* 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen júris, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe Alessandra, por toda a dedicação e pelos incentivos.

Ao meu namorado Anderson, pelo amor de sempre.

Ao meu orientador Claudio Santos, pela atenção na realização deste trabalho.