

DOI: <https://doi.org/10.30749/2594-8261.v2n3p67-99>

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E TUTELA COLETIVA: O CASO DE FALTA DE VAGAS EM CRECHES E PRÉ-ESCOLAS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

### ***PUBLIC POLICIES AND COLLECTIVE GUARDIANSHIP: THE CASE OF LACK OF VACANCIES IN NURSERY AND PRE-SCHOOLS IN THE MUNICIPALITY OF RIO DE JANEIRO***

Sara do Nascimento\*

**RESUMO:** O presente artigo analisa o problema de falta de vagas em creches e pré-escolas no município do Rio de Janeiro/RJ, com enfoque no fenômeno da judicialização de políticas públicas no estado brasileiro. O controle judicial e políticas públicas tem sofrido severas críticas, tais como: representar uma usurpação de competências, afrontar aos princípios constitucionais da separação, atacar a autonomia e independência dos poderes, bem como aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. No entanto, o descumprimento de políticas públicas definidas na Constituição é hipótese legitimadora da intervenção jurisdicional. O controle judicial destas políticas é fundamentado pelo sistema de freios e contrapesos, exercido pelo Poder Judiciário sobre os Poderes Executivo e Legislativo.

**Palavras-chave:** Judicialização de Políticas Públicas. Controle Judicial. Educação Infantil.

**ABSTRACT:** This article analyzes the problem of lack of vacancies in kindergartens and pre-schools in the city of Rio de Janeiro, Brazil, focusing on the phenomenon of judicialisation of public policies in the Brazilian state. The judicial control of public policies has suffered severe criticism, such as: representing a usurpation of competences, facing the constitutional principles of separation, attacking the autonomy and independence of Legislative and Executive, as well as the principles of proportionality and reasonableness. Nonetheless, the non-compliance with public policies defined in the Constitution is a validating hypothesis of judicial intervention. The judicial control of these policies is based on the system of checks and balances, exercised by the Judiciary on the Executive and Legislative.

**Keywords:** Judicialisation of public policies. Judicial Control. Child Education.

---

\* Bacharel em Direito pela Faculdade Brasileira de Ciências Jurídica – SUESC. Bacharel em Administração pela UFRJ. Servidora pública federal desde 2004, pós-graduanda em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

## 1 INTRODUÇÃO

Desde o ano de 2009, existe decisão transitada em julgado proferida no âmbito da Ação Civil Pública nº 0233893-88.2003.8.19.0001 proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, no sentido da procedência parcial do pedido para o fim de condenar o Município do Rio de Janeiro a “matricular (na rede municipal ou particular às expensas do município) todas as crianças de zero a 6 anos que estejam comprovadamente a espera de uma vaga em escola ou creche municipal, fixando o prazo de 90 (noventa) dias para cumprimento da decisão, sob pena de imposição de multa diária equivalente ao importe de R\$ 300,00 (trezentos reais) por cada criança não matriculada por falta de vaga.”<sup>1</sup>

Em setembro de 2009, foi instaurada a execução coletiva do julgado, e, desde março de 2010, vem sendo promovida pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro por meio da Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - CDEDICA a habilitação de algumas crianças.

No entanto, até os dias de hoje ainda não se obteve efetividade prática por meio de tais habilitações pois, conforme notícias atuais, pais e responsáveis ainda buscam a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro para obter vagas <sup>2</sup> e a CDEDICA promove ações sociais específicas para tratar a falta de vaga em creches e pré-escolas nas áreas mais carentes do Município do Rio de Janeiro, e conforme levantamento do município do Rio de Janeiro há um déficit de vagas nas creches e pré-escolas que atinge cerca de 34 mil crianças.<sup>3</sup>

Portanto, observa-se que se passaram cerca de 15 anos desde da propositura da Ação Civil Pública e há uma aparente não efetividade desta medida judicial visto que decorrido longo lapso temporal o problema de falta de vagas para educação infantil (creche e pré-escola) ainda persiste.

O direito à educação infantil é um direito social positivado pela Constituição Federal de 1988 como direito fundamental (art. 6º, CF/1988) de atendimento

---

<sup>1</sup><http://www.portaldpge.rj.gov.br/Portal/cdedica/conteudo.php?id=1788>. Acesso em 28.05.2018

<sup>2</sup><http://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/5530-Pais-buscam-DPRJ-para-tentar-vaga-em-creche-e-pre-escola>

<sup>3</sup><http://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/5520-DPRJ-promove-novo-mutirao-sobre-vagas-em-creche-neste-sabado-27->. Acesso em 28.05.2018

prioritário (art. 208, IV e art. 227, CF). Este direito possui dupla titularidade: a criança e seus pais ou responsáveis, isto porque é um dos requisitos que permite viabilizar o alcance de emprego, que é um outro direito constitucionalmente garantido como direito do trabalhador (art. 7º, XXV, CF).

O direito à educação é regulamentado pela Lei 9394/96 – Lei de Diretrizes Básicas da Educação e está inserido no Plano Nacional de Educação do Governo Federal (Lei n. 13.005/2014).

A questão da expansão de vagas para creche e pré-escola é afetada por outras questões tais como: i) Restrições financeiras e orçamentárias tendo em conta que o Município e Estado do Rio de Janeiro vivem um período de grave crise econômica; ii) Gestão na área de Educação, tendo em vista que até 2017 não tinha sido aprovado o Plano Municipal de Educação<sup>4</sup>, ou seja, descumprimento de determinações Ministério da Educação por parte do Município; iii) Entendimento por parte de vários municípios do Brasil de que o art.208, IV da Constituição Federal não é autoaplicável. O processo de expansão da obrigatoriedade de ofertas de vagas para educação infantil depende o julgamento do Agravo de Instrumento 761908 /SC de relatoria do Ministro Luís Fux, que reconheceu, repercussão geral na questão constitucional posta à apreciação do Supremo Tribunal Federal que em síntese, de acordo com o relator, o município sustenta que a Constituição Federal somente garante a obrigatoriedade do ensino fundamental, não sendo a inclusão de criança em estabelecimento de educação infantil direito público subjetivo, a ser efetivado de forma imediata. Além disso, alega-se que o acórdão do TJ catarinense violou diretamente os artigos 2º e 37 da CF, ao determinar que o município realize despesas públicas sem que, para tanto, esteja autorizado”<sup>5</sup>, até a presente data este recurso não foi julgado.

Portanto, o tema apresentado é atual, relevante do ponto de vista econômico, político, social e jurídico.

O objeto desse artigo é restrito à análise jurídica do tema, ou seja, na litigância do direito à educação infantil.

---

<sup>4</sup><http://cutrj.org.br/imprimir/news/229fe6acbb17541e5c280a1731a1656b/>. Acesso em 28.05.2018

<sup>5</sup><http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=208444>. Acesso em 16/02/2018.

Trata-se de estudo empírico qualitativo, que a partir da análise de caso específico de falta de vagas de educação infantil no município do Rio de Janeiro, buscará trazer dados para o melhor conhecimento da realidade e aprofundamento do debate. O estudo terá como base dados secundários e as como fontes: relatórios oficiais de pesquisa, reportagens da grande mídia, dados do Portal da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, e acórdãos disponíveis no site do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Os dados utilizados para estimar o número de crianças que necessitam de vagas em creches e pré-escolas no município do Rio de Janeiro são oriundos do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC), um sistema que é nacional.

## **2 A LITIGÂNCIA MOTIVADA PELA FALTA DE VAGAS EM CRECHES E PRÉ-ESCOLAS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

A Constituição Federal dispõe no art. 7º, inciso XXV que é direito do trabalhador ter “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas” e no art. 208, inciso IV que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”. O art. 208 da CF/88 foi regulamentado pela Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação – PNE, para o período de 2014 a 2024.

O Plano Nacional de Educação estabeleceu como meta número 1 universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do Plano Nacional de Educação.

A Lei nº 12.796/2013 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), mais especificamente nos artigos 4º e 5º, promoveu mudanças significativas envolvendo a garantia do direito à educação infantil gratuita às crianças de até cinco anos de idade (art. 4º, II), bem como registrou a possibilidade de acionar o sistema de justiça para a garantia do direito, quando descumprido pelo Poder Público:

Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

[...]

§ 3º Qualquer das partes mencionadas no *caput* deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do art. 2082 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.

Portanto, a educação infantil passou a fazer parte da agenda de prioridades das políticas públicas educacionais, cabendo aos municípios a responsabilidade de oferta nesse segmento de ensino. No entanto, o pouco tempo para que os entes municipais se adaptassem à nova legislação resultou na escassez de vagas nos sistemas públicos de educação infantil e atualmente verifica-se um amplo e crescente processo de judicialização do direito à educação infantil (BORGHI; ADRIÃO; GARCIA, 2001).

De acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2010, o Município do Rio de Janeiro possuía 364.043 crianças com idade entre zero e quatro anos.<sup>6</sup> Segundo o censo Educacional do MEC/INEP, o Município do Rio de Janeiro, em 2010, disponibilizou os 100.458<sup>7</sup> vagas na Educação Infantil, sendo 33.678 para creche e 66.780 para alunos da pré-escola, número inferior ao percentual fixado como meta pelo Plano Nacional de Educação.

O observatório da Criança e do Adolescente da Fundação ABRINQ<sup>8</sup> aponta que no Município do Rio de Janeiro apenas 121.432 estavam matriculadas em creches, em 2017. E 139.513<sup>9</sup> matrículas na pré-escola em 2016.

Na página na Internet da Secretaria Municipal de Educação– SME<sup>10</sup> mostra que em 2017 existiam 59.514 crianças matriculadas na creche e 86.142 matriculadas na pré-escola.

<sup>6</sup> Censo Demográfico 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>7</sup> Fonte: MEC/INEP/DEED: <http://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?PortalGo>. Acesso em: 24 abr. 2018.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/educacao-infantil/540-matriculadas-em-creche?filters=1,74;3277,74>. Acesso em: 30 abr. 2018.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/educacao-infantil/542-matriculadas-em-pre-escola?filters=1,78;3277,78>. Acesso em: 30 abr. 2018.

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/educacao-em-numeros>. Acesso em: 03 maio 2018.

**Quadro 1 – Matrículas no ano 2017 por Dependência Administrativa**

Unidades da Federação Municípios Dependência Administrativa	Matrícula em Educação Infantil – Ano 2017			
	Creche		Pré-Escola	
RIO DE JANEIRO	Parcial	Integral	Parcial	Integral
Estadual Urbana	55	14	114	40
Municipal Urbana	35.546	94.298	164.989	35.182
Municipal Rural	3.469	5.793	18.933	2.095
Estadual e Municipal	39.070	100.105	184.036	37.317
<b>TOTAL</b>	139.175		221.353	

Fonte: Ministério da Educação/INEP - Sinopses Estatísticas 2017<sup>11</sup>

O quadro acima mostra que foram ofertadas no ano de 2017 um total de 139.175 vagas públicas em creches e 221.353 vagas em pré-escola.

Os números apontados pelo MEC/INEP e pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro são bastantes discrepantes. Consideremos na análise a seguir os dados do MEC/INEP pelo fato de informar um maior número de matrículas na educação infantil e serem os dados oficiais do MEC.

Para determinar a demanda de vagas em creches e pré-escolas no município do Rio de Janeiro foi realizada uma estimativa. Isto porque a quantidade mais exata é dada pelo Censo Demográfico do IBGE, que é realizado dez em dez anos, o último foi realizado em 2010 e o próximo está previsto para ser realizado em 2020.

A operacionalização do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos, de uma maneira geral, é feita desse modo: i) As Secretarias Municipais de Saúde coletam as Declarações de Nascidos Vivos (DN) nos estabelecimentos de saúde e nos cartórios (para partos domiciliares) e entram, no Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos; ii) As Secretarias Estaduais de Saúde enviam a sua Base de Dados para o Ministério da Saúde, quando consideram a coleta completa, ou seja consolidam parcialmente os dados de seus municípios. O Ministério da Saúde somente considera a Base Nacional completa quando todas as

<sup>11</sup> Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/resultados-e-resumos>. Acesso em: 20 abr. 2018. Os resultados referem-se à matrícula inicial na Creche, Pré-Escola das redes estaduais e municipais, urbanas e rurais em tempo parcial e integral e o total de matrículas nessas redes de ensino.

unidades da federação enviarem seus dados, momento em que é realizada a consolidação, inclusive com a redistribuição dos dados pelo local de residência, a qual é a forma tradicional de apresentar os dados de Nascidos Vivos.

Ocorre que pelo fato do Município do Rio de Janeiro ser o principal polo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (extensão da capital fluminense em uma intensa conurbação com seus municípios vizinhos) há relevante demanda por serviços públicos a serem providos pelo município do Rio de Janeiro por pessoas que vivem em outros municípios do Estado do Rio de Janeiro. Por exemplo, é bastante comum, que uma grávida que vive em um outro município da Região Metropolitana vir ao Município do Rio de Janeiro para ter sua criança no município do Rio de Janeiro.

Para amenizar este efeito utilizamos como critério de seleção na Base de Nascidos Vivos, tabulada pela Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro<sup>12</sup>, a residência da mãe estar localizada no Município do Rio de Janeiro e não o fato de ter nascido no município do Rio de Janeiro.

O quadro<sup>13</sup> a seguir, apresenta uma previsão da demanda por creche no Município do Rio de Janeiro em 2017, conforme estimativa com base nos dados obtidos do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos, após aplicação do critério em comento, o resultado indica que havia 292.702 crianças com idade de 0 a 3 anos e 273.553 com idade de 4 a 6 anos

---

<sup>12</sup>Disponível em: <http://sistemas.saude.rj.gov.br/scripts/tabcgi.exe?sinasc/nascido.def>. Acesso em: 24 abr. 2018. Nascidos vivos por residência da mãe ser igual ao município o Rio de Janeiro Notas: i) Dados de 2014 a 2016 são preliminares, ocorridos até 29/02/2016 e registrados na base estadual até 20/05/2016, sujeitos a retificação e recebimento de novas informações de nascimentos, inclusive os ocorridos em outros estados, de mães residentes no Rio de Janeiro. ii) A partir de 2011, pode haver pequenas diferenças entre as informações aqui apresentadas e as obtidas a partir da base nacional. Isto se deve a retificações e inclusões na base estadual, efetuadas posteriormente ao fechamento da base nacional

<sup>13</sup>Metodologia: Utilização do recurso Excel “*forecast*”- Planilha Previsão para fazer a previsão de crianças nascidas no de crianças nascidas no Rio de Janeiro, tendo como base valores históricos da base de Nascidos Vivos da Tabulação da Secretaria de Estado do Rio de Janeiro, onde a mãe da criança informar residir no município do Rio de Janeiro. Objetivo: Prever valores futuros usando dados existentes baseados em tempo e a versão AAA do algoritmo ETS (Suavização Exponencial).

**Quadro 2 – Estimativa de Nascimento de Crianças no Município do Rio de Janeiro**

Ano	Nascidos	Previsão (Nascidos)	Limite de Confiança Inferior (Nascidos)	Limite de Confiança Superior (Nascidos)
2010	86.820			
2011	89.427			
2012	91.784			
2013	92.342			
2014	94.008			
2015	95.981	95.981	95.981	95.981
2016		97.534	96.228	98.840
2017		99.187	97.727	100.647
2018		100.840	99.240	102.441
2019		102.493	100.763	104.224
2020		104.147	102.296	105.998
2021		105.800	103.835	107.765
2022		107.453	105.380	109.526
2023		109.106	106.930	111.282
2024		110.759	108.484	113.034

**Fonte:** Base Nascidos Vivos tabulada pela Secretaria de Estado de Saúde do Estado do Rio de Janeiro –critério de seleção: Endereço de a mãe estar localizado no Município do Rio de Janeiro.

Calculando a diferença entre a quantidade estimada de crianças com idade de 4 a 6 anos e o número de matrículas oferecidas pelo município para esta faixa etária, no ano 2017, concluímos que o município do Rio de Janeiro, não atingiu a meta de universalizar a pré-escola para crianças de 4 a 6 anos, o resultado aponta um déficit de 56.781 vagas na pré-escola.

**Quadro 3 – Demonstrativo do Déficit de Vagas**

Ano 2017	Total de Crianças	Vagas públicas	Déficit	Meta de 50 %
De 0 a 3 anos de Idade	292702	139175	153527	7176
De 4 a 6 anos de Idade	278134	221353	56781	

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Portanto, não alcançada à meta de disponibilizar vagas para 50% das crianças de até três anos. Neste caso, há um déficit de 7.176 vagas em creches públicas para atingir a meta proposta pelo Plano Nacional de Educação - PNE.

Para ocorrer a universalização do acesso a creche às crianças do Município há a um déficit estimado de 153.527 vagas. Entendemos que, em tema de direitos fundamentais, não se pode falar em meta máxima, sim em atribuição de máxima efetividade às normas garantidoras desses direitos, de eficácia plena. Ademais o cumprimento da meta legal pelo Município não tem o condão de extinguir a obrigação, sendo a demanda persistente.

Dados do município de Rio de Janeiro, de maio de 2017, indicavam a existência de cerca de 30 mil crianças fora tanto da pré-escola quanto da creche<sup>14</sup>,

Segundo a Defensoria Pública do Rio de Janeiro, em março de 2016, existiam 42.640 crianças de 0 a 4 anos, já inscritas em listas de espera de vagas nas escolas públicas<sup>15</sup>.

Importante mencionara questão da ampliação de vagas em educação infantil via rede privada é um aspecto a ser levado em conta em termos de políticas públicas, no entanto, este não é o foco deste artigo. Conforme apontam Adrião e Domiciano (2011), as vagas privadas cresceram mais do que as públicas entre 2007 e 2009. Segundo os autores, é inegável que boa parte do dinheiro público do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, ou seja, dinheiro público direcionado a estabelecimentos privados, garantindo a existência e o funcionamento dos mesmos.

Conforme informações obtidas no portal da prefeitura do Rio de Janeiro<sup>16</sup>, existem 176 creches que possuem convenio com o Município, que disponibilizam 15.775 vagas.

Na linha de atuação de ampliação de vagas privadas, o prefeito publicou o Decreto nº 42754 de 1º de janeiro de 2017, fixando prazo de 60 dias, para que a

---

<sup>14</sup> Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=7010583>. Acesso em: 24 ago. 2018.

<sup>15</sup> Disponível em: [http://www.portaldpge.rj.gov.br/Portal/conteudo.php?id\\_conteudo=3073](http://www.portaldpge.rj.gov.br/Portal/conteudo.php?id_conteudo=3073). Acesso em: 25 abr. 2018.

<sup>16</sup> Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/.../LISTADECRECHESCONVENIADASCOMASME.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

Secretaria Municipal de Educação e o Órgão competente do Gabinete do Prefeito apresentem um Plano de Implantação de Parceria Público-Privada para Educação Infantil, visando à criação de vinte mil novas vagas em creches e quarenta mil novas vagas em Pré-Escola até o final de 2020.

A regulamentação da forma de ingresso de novos alunos nas Creches Municipais e Conveniadas do Sistema Público Municipal de Ensino ocorre anualmente pela expedição de uma Resolução pela Secretaria Municipal de Educação. Para vagas a serem preenchidas em 2018, a Secretaria Municipal de Educação editou a resolução 25 que adota um sistema de pontuação com critérios sociais que busca priorizar as crianças em situações de maior vulnerabilidade<sup>17</sup> para escolha das crianças a serem matriculadas nas creches públicas, este sistema utiliza uma organização geográfica das vagas, mas também organiza a formação da denominada “lista de espera” para as crianças não contempladas com a vaga. A inscrição é realizada na Internet pelo portal <https://matricula.rio>.

O município do Rio de Janeiro é pouco transparente na divulgação da lista de espera para matrícula em educação infantil nas escolas públicas municipais, de modo a possibilitar o acompanhamento da ordem de chamada por qualquer interessado.

A 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva Proteção à Educação da Capital expediu recomendação no âmbito do Inquérito Civil nº 2015.00450274 pugnando que “a Secretaria Municipal de Educação promovesse, a partir do ano letivo de 2016, a divulgação dos sorteados e respectiva lista de espera das crianças que desejam a obtenção de vaga em creche pública municipal e Espaço de

---

<sup>17</sup> Os critérios utilizados são: crianças cuja família seja beneficiária do Cartão Família Carioca – 100 pontos;

b) crianças cuja família seja beneficiária do Bolsa Família – 100 pontos;

c) crianças com deficiência – 100 pontos;

d) crianças e/ou familiares de seu convívio diário vítimas de violência doméstica – 10 pontos;

e) crianças com alguém do núcleo familiar que faz uso abusivo de drogas – 10 pontos;

f) crianças e/ou alguém do núcleo familiar acometidos por doenças crônicas graves – 10 pontos;

g) crianças com alguém do núcleo familiar que seja presidiário ou expresidiário nos últimos 5 anos – 5 pontos.

Desenvolvimento Infantil – EDI no sítio eletrônico da Secretaria Municipal de Educação, com link de fácil visibilidade, atualizada mensalmente”<sup>18</sup>.

O Regulamento do Processo de Matrícula e Enturmação de Alunos da Rede Pública Municipal de Ensino, para o ano de 2018, aprovado pela Resolução Secretaria Municipal de Educação n. 25, de 24/10/2017, publicados no DO Rio de 25/10/2017, estabelece que a divulgação da lista de sorteados e excedentes apenas em local visível nas Creches Públicas Municipais, nos Espaços de Desenvolvimento Infantil – EDI, e nas Unidades Escolares que atendem a essa modalidade de Educação Infantil, durante todo o ano letivo.

Não obstante o Ministério Público Estadual tenha recomendado a publicação ampla e irrestrita da lista de sorteados e excedentes para ingresso na rede municipal de ensino nas classes de Educação Infantil, a Secretaria Municipal de Educação continua defendendo a metodologia arcaica de divulgação, o que dificulta o controle social ao direito constitucional à Educação e a identificação demanda real por vagas neste segmento de ensino.

De toda forma, os números citados mostram uma situação contínua de violação do direito de milhares de crianças à educação e o direito de milhares de mães e pais à assistência ao trabalho.

A cerca da importância do direito à educação o Ministro Humberto Gomes de Barros no voto proferido no Recurso Especial nº 212.961/MG asseverou: "é a própria Constituição Federal que insere a educação no rol dos direitos sociais". Em verdade, educação é o primeiro dos direitos sociais, não apenas na enunciação constitucional, como na ordem natural das coisas. Com efeito, onde há educação, existe saúde, saúde gera trabalho, trabalho pede lazer e assim por diante. Em recente pronunciamento, notável economista não vacilou em dizer: 'houvesse apenas um real em caixa, eu não vacilaria em destiná-lo à educação'.

As demandas coletivas representam um mecanismo para a proteção destes direitos e de democracia participativa (ARENHART, 2009).

Cabe destacar que para obtenção judicial da satisfação de um direito assegurado a criança pela Constituição Federal, mas não realizado pelo Município,

---

<sup>18</sup> Disponível em: [www.mprj.mp.br/.../Capital\\_1\\_Promotoria\\_-\\_ACP\\_-\\_Inicial\\_-\\_Divulgacao\\_da\\_lista\\_](http://www.mprj.mp.br/.../Capital_1_Promotoria_-_ACP_-_Inicial_-_Divulgacao_da_lista_). Acesso em: 07 maio 2018.

como no caso em comento, é de competência da Justiça da Infância e do Adolescente, conforme os termos do art. 98, I, da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente):

Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:  
I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado.

Nessa linha, os artigos 148 e 209 ambos do mesmo estatuto, estabelecem que:

Art. 148. A Justiça da Infância e da Juventude é competente para:  
(...)

IV - Conhecer de ações civis fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, observado o disposto no art. 209; (...)

VI - Aplicar penalidades administrativas nos casos de infrações contra norma de proteção à criança ou adolescente;(...).

Art. 209. As ações previstas neste Capítulo serão propostas no foro do local onde ocorreu ou deva ocorrer a ação ou omissão, cujo juízo terá competência absoluta para processar a causa, ressalvadas a competência da Justiça Federal e a competência originária dos tribunais superiores.

Dessa forma, da leitura dos dispositivos mencionados, conclui-se que é competência da Justiça da Infância e do Adolescente no que diz respeito ao caso em questão. Nesse sentido, a jurisprudência:

INFÂNCIA E JUVENTUDE. COMPETÊNCIA. VARA ESPECIALIZADA. ENSINO. MATRÍCULA. AÇÃO MANDAMENTAL. É DA VARA DA INFÂNCIA JUVENTUDE A COMPETÊNCIA PARA PROCESSAR E JULGAR AÇÃO MANDAMENTAL PROPOSTA COM FUNDAMENTO NO ART. 212, § 2º, DA LEI 8.069/1990 (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE) PARA ASSEGURAR O DIREITO DE MENORES À REMATRÍCULA EM ESTABELECIMENTO DE ENSINO. (STJ, Resp. nº 135695/MG, Min. Rel. Ruy Rosado De Aguiar).

No caso em questão, busca-se pesquisar a tutela do direito de acesso de crianças ao ensino infantil razão pela qual o interesse coletivo em questão abrange somente crianças, o que atrai a competência absoluta da Justiça da Infância e da Juventude.

Considerando que por tratar-se de direito de crianças, a maioria das decisões encontra-se em “segredo de justiça”, o que torna difícil a pesquisa nas Varas e dificulta a busca de decisões nos portais dos tribunais e nos repositórios de jurisprudência.

Por esses motivos, a busca limitou-se ao Sistema de Consulta do Diário de Justiça Eletrônico do Rio de Janeiro – DJERJ, onde pesquisou-se decisões determinando a matrícula de crianças em creches, optamos por investigar apenas decisões de primeira instância. Acreditamos ter pouco impacto no resultado final, isto porque na maioria das ações há pedido de antecipação dos efeitos da tutela e há baixa probabilidade de reversão desta decisão pelos seguintes motivos:

i) O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA dispõe em seu art. 198, inciso VI que os recursos somente serão recebidos no efeito devolutivo;

ii) Por causa da Teoria do Fato Consumado (construção doutrinária e jurisprudencial existente no mundo jurídico desde os anos 60 do século passado), que é a convalidação da situação pelo de curto prazo, ser adotada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

A respeito da Teoria do Fato Consumado, o STJ assentou que “as situações jurídicas consolidadas pelo decurso do tempo, amparadas por decisão judicial, não devem ser desconstituídas, em razão do princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações sociais”<sup>19</sup>.

iii) Aplicação do Princípio da Proteção Integral - Acerca deste princípio Cury, Garrido e Marçura (2002) lecionam que:

proteção integral tem como fundamento a concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, frente à família, à sociedade e ao Estado. Rompe com a ideia de que sejam simples objetos de intervenção no mundo adulto, colocando-os como titulares de direitos comuns a toda e qualquer pessoa, bem como de direitos especiais decorrentes da condição peculiar de pessoas em processo de desenvolvimento. (CURY; PAULA; MARÇURA, 2002, p. 21).

A Proteção Integral foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro no caput do artigo 227 da Constituição Federal, que dispõe “ser dever da família, da

---

<sup>19</sup>STJ - Resp.: 709934 RJ 2004/0175944-8, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 21/06/2007, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 29/06/2007 p. 531

sociedade e do Estado assegurar, à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

No levantamento efetuado das decisões das Varas da Infância da Juventude e do Idoso da Comarca da Capital do Rio de Janeiro (atualmente são quatro), publicadas em 2017, identificamos 136 ações versando sobre cumprimento de sentença de Ação Coletiva relacionadas à falta de vagas em creches e pré-escolas a Município do Rio de Janeiro.

É um número elevado ainda mais considerando que em algumas ações constarem um rol com mais de 1 criança, esse número não leva em conta também os casos em que a competência não é Vara da Infância, com por exemplo das Varas da Fazenda Pública, como o caso de ações de financiamento de ensino na educação infantil.

O ponto de partida para análise da litigância pela falta de vagas no Município do Rio de Janeiro neste artigo é a propositura da Ação Civil Pública nº 0233893-88.2003.8.19.0001 pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. A sentença coletiva proferida nos autos deste processo transitou em julgado em 17/04/2009.

Um dos motivos para existência de novas ações sobre falta de vagas em educação infantil é o prazo prescricional para a execução individual da sentença coletiva, que é contado do trânsito em julgado da sentença coletiva.

Neste ponto, importante mencionar o Resp. nº 1.273.643-PR (Segunda Seção, DJ e 4/4/2013, julgado no regime dos recursos repetitivos) – no qual se definiu que, “No âmbito do Direito Privado, é de cinco anos o prazo prescricional para ajuizamento da execução individual em pedido de cumprimento de sentença proferida em Ação Civil Pública”.

A questão não se referente à prescrição do direito subjetivo da criança à creche ou pré-escola. Mas apenas à prescrição referente ao cumprimento individual de sentença coletiva proferida na ação civil pública em comento. O prazo prescricional é utilizado para limitar o lapso de tempo em que se perdurara a exigibilidade da obrigação.

Destaque-se que a inexistência de prazo um para a execução da sentença configuraria situação fora do comum, isto iria estabelecer um prazo indefinido para o cumprimento de uma sentença. Conforme entendimento jurisprudencial e doutrinário, o direito e ação contra a Fazenda Pública prescreve em cinco anos, na forma do artigo 1º do Decreto 20910/1932.

Ademais, estabelece a Súmula 150 do Supremo Tribunal Federal que: 'Prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação'.

Por essas razões os juízes da Comarca do Rio de Janeiro reconhecem a ocorrência da prescrição para o cumprimento de sentença para as ações propostas após 17/04/2014 (5 anos contados do trânsito em julgado da ação em comento) e determinam liminarmente a improcedência do pedido de cumprimento da sentença coletiva.

Neste sentido, sentença proferida nos autos do Processo nº 0212740-08.2017.8.19.0001, que tramitou na 1ª Vara da Infância da Juventude e do Idoso, da Comarca da Capital do Rio de Janeiro, publicada no DJERJ de 01/11/2017, às fls. 202/204:

“Trata-se de cumprimento individual de sentença coletiva para obtenção de matrícula em creche. Inicialmente, importa consignar que este Juízo tem entendido que, na presente hipótese, ocorreu a prescrição da ação, pelo que, nos termos do artigo 332, §1º do CPC, passa a julgar liminarmente improcedente o presente pedido de cumprimento de sentença. É O BREVE RELATÓRIO, PASSO A DECIDIR. A prescrição é instituto jurídico que visa à pacificação de conflitos, para que não se perpetuem. O prazo prescricional é utilizado para limitar o lapso de tempo em que se perdurara a exigibilidade da obrigação. A sentença coletiva proferida nos autos do processo 0233893-88.2003.8.19.0001 transitou em julgado em 17/04/2009, com o seguinte dispositivo: ‘...JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO para o fim de condenar o réu a: MATRICULAR (NA REDE MUNICIPAL OU PARTICULAR ÀS EXPENSAS DO MUNICÍPIO) TODAS AS CRIANÇAS DE ZERO A 6 ANOS QUE ESTEJAM COMPROVADAMENTE A ESPERA DE UMA VAGA EM ESCOLA OU CRECHE MUNICIPAL fixando o prazo de 90 (NOVENTA) dias para cumprimento da decisão, sob pena de imposição de multa diária equivalente ao importe de R\$ 300,00 (trezentos reais)...’ É entendimento jurisprudencial e doutrinário que o direito e ação contra a Fazenda Pública prescreve em cinco anos, na forma do artigo 1º do Decreto 20910/1932. Estabelece a súmula 150 do Supremo Tribunal Federal que: ‘Prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação’. Importante, no caso sob

análise, é definir se existe e até quando é possível a execução da sentença proferida na ação civil pública 0233893-88.2003.8.19.0001, cujo decisum, repita-se, transitou em julgado em 17/04/2009. A questão sub judice não se subsume à prescrição do direito subjetivo da criança ou adolescente à creche ou pré-escola que, inclusive, está expressamente previsto na Constituição (artigo 208, IV) e na legislação infraconstitucional (artigo 54, IV da Lei 8.069/90), e, à toda evidência, é garantido pelas vias processuais previstas na lei processual. Cumpre destacar que a inexistência de prazo para a execução da sentença configuraria situação fora do comum, porquanto estabelecer-se-ia prazo ad eternum para o cumprimento de uma sentença. Ademais, não é o caso da aplicação do artigo 198, inciso I, do Código Civil, porquanto a parte autora deste cumprimento de sentença sequer fazia parte da ação civil pública originária, tendo, inclusive, nascido depois da propositura daquela ação, pelo que, não seria possível a contagem do prazo prescricional em relação ao exequente. Repise-se que existem meios previstos na legislação adjetiva para a garantia do direito da criança à creche e à pré-escola, pelo que, não há que se falar em prescrição do direito subjetivo da criança, mas apenas da ação de execução da sentença proferida na ação civil pública 0233893-88.2003.8.19.0001. Diante do exposto, JULGO LIMINARMENTE IMPROCEDENTE O PEDIDO com fulcro no artigo 332, §1º do CPC, declarando a ocorrência da prescrição desta ação e, em consequência, JULGO EXTINTA A EXECUÇÃO, com fulcro no artigo 924, V, do CPC, por analogia.

Daí a necessidade da propositura de novas ações para obrigar o Município a matricular as crianças.

Em 21/03/2016, nos autos do Processo nº0044621-21.2016.8.19.0001 (Ação civil pública proposta pela Defensoria Pública em face do Município do Rio de Janeiro e do Estado do Rio de Janeiro, foi obtida uma decisão liminar garantindo acesso à creche para todas as crianças de zero a quatro anos do município, a começar pelas 42.640 já inscritas em listas de espera. Esta Ação Civil Pública busca garantir o acesso à creche de todas as crianças até quatro anos, já cadastradas ou não, e independentemente de os pais terem recorrido à Defensoria.

Um dos grandes avanços desta decisão foi determinara organização do cadastro das crianças, pois anteriormente inscrição de interessados era feita diretamente na creche, não existia uma lista única de crianças. E conforme, apontamos anteriormente não há ainda transparência na divulgação desta lista de espera.

“Atendido o critério etário, a criança tem o direito subjetivo público” - STF RE 554.075 Agr., Min. Carmen Lúcia - de ser matriculada em creche pública próxima à

sua residência. No entanto, há muita dificuldade para o cumprimento de sentença em face do Estado no tocante às suas obrigações de fazer determinada judicialmente.

Uma vez iniciada a fase de cumprimento de sentença, o gestor responsável pela execução da sentença alega impedimentos, sendo a justificativa mais comum e rotineira a indisponibilidade orçamentária para a alocação dos recursos financeiros necessários.

Ressaltamos a existência de Repercussão Geral<sup>20</sup> reconhecida pelo STF, no AI 76108RG/SC- Tema 548 que recebeu a seguinte ementa: "Dever estatal de assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a 5 (cinco) anos de idade".

O STF ao examinar o RE nº 684.612/RJ, concluiu pela existência da repercussão geral da matéria constitucional, relacionado ao assunto em tela, que corresponde ao tema 698 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata dos limites à competência do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Poder Público, referentes a serviços essenciais e políticas públicas.

Em recursos versando sobre temas relacionados à repercussão geral, o STF tem determinado o retorno dos processos ao Tribunal de origem, para aguardar o julgamento do recurso representativo da controvérsia pelo STF.

Repercussão Geral é um instrumento processual inserido na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional 45/2004, conhecida como a "Reforma do Judiciário", seu objetivo é possibilitar que o Supremo Tribunal Federal selecione os Recursos Extraordinários que irá analisar, de acordo com critérios de relevância jurídica, política, social ou econômica. A proposição de repercussão geral é feita pelo relator e analisada pelo Plenário Virtual do STF. São necessários pelo menos oito votos discordantes para que a repercussão geral não seja admitida.

---

<sup>20</sup> CF, art. 102, § 3º: "No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros".

Constatada a existência de repercussão geral, o STF analisa o mérito da questão e a decisão proveniente dessa análise será aplicada posteriormente pelas instâncias inferiores, em casos idênticos.

Importante destacar, que a repercussão geral não deriva e nem se assemelha à arguição de relevância. Consoante lição de Araken de Assis (2009):

A despeito de o recurso versar matéria constitucional, o instituto da repercussão geral tem por único propósito restringir o cabimento do extraordinário. Ora, os obstáculos erigidos ao antigo extraordinário, na vigência da CF/1969, operavam em outra área. O revogado art. 308, caput, do RISTF, ressaltava, *expressis verbis*, o cabimento do extraordinário nos casos de ofensa à Constituição. Os óbices atingiam primordialmente as questões federais. Já a repercussão geral reserva a atuação do STF às questões constitucionais relevantes. É uma diferença fundamental no campo de aplicação desses dois institutos congêneres (ASSIS, 2009, p. 709).

### **3 JUDICIALIZAÇÃO E ATIVISMO JUDICIAL**

Felipe Dutra Asensi (2010) realizou uma análise sobre judicialização que evidenciou a pluralidade perspectiva e de enfoque sobre o tema: Francisco Segado (1993) faz análise histórica e comparada deste fenômeno sob a perspectiva constitucional; Stone Sweet (1999) reflete sobre o movimento de judicialização e sua relação com a governança; Shalini Randeria (2003) por meio de uma análise antropológica, pensa o fenômeno numa escala nacional e transnacional; Ran Hirschl (2008) identifica que o termo abrange três processos inter-relacionados: i) Disseminação de discursos, jargões, regras e processos jurídicos na esfera política e nos fóruns e processos de elaboração de políticas públicas; ii) Expansão da competência de tribunais e juízes quanto à definição de políticas públicas, principalmente em questões envolvendo direitos constitucionais a remarcação judicial dos limites entre órgãos do estado (separação de poderes, federalismo), e a promoção de justiça processual por meio do controle judicial de atos administrativos.;iii) Emprego de tribunais e juízes para lidar com a chamada

“megapolítica”<sup>21</sup>. A judicialização da “megapolítica” que inclui algumas subcategorias: judicialização de processos eleitorais; supervisão judicial de prerrogativas do Poder Executivo em áreas de planejamento macroeconômico ou segurança nacional; corroboração judicial de transformações de regime político; judicialização da formação de identidades coletivas, processos de construção de nações e disputas a este respeito, que na visão de Hirschl talvez seja o tipo mais problemático de judicialização do ponto de vista da teoria constitucional.

Segundo Vianna, Burgos e Salles (2006, p. 3), o fenômeno traduz a assertiva de uma “invasão do Direito sobre o social”.

Conforme definição de Luís Roberto Barroso ([20--?]), a Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo e envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade.

Segundo Barroso ([20--?]), este fenômeno possui múltiplas causas. Algumas delas expressam uma tendência mundial; outras estão diretamente relacionadas ao modelo institucional brasileiro. Ele apresenta esclarecedora sistematização sobre essas causas:

### **3.1 A redemocratização do país**

A constituição de 1967, conforme lição de Celso Bastos Ribeiro:

Foi uma Constituição centralizadora. Trouxe para o âmbito federal uma série de competências que antes pertenciam a Estados e Municípios. Reforçou os poderes do Presidente da República. Na verdade, poderíamos dizer que a despeito do Texto Constitucional afirmar a existência de três Poderes, no fundo existia um só, que era o Executivo. (RIBEIRO, 2010, p. 134).

Com a redemocratização, ocorreu a recuperação das garantias da magistratura, as doutrinas nacionais as dividem em garantias institucionais (a saber, a autonomia orgânico-administrativa e a autonomia orçamentária-financeira) e

---

<sup>21</sup> Controvérsias políticas centrais que definem e as vezes dividem comunidades inteiras.

garantias funcionais. Essas, por sua vez, distinguem-se entre garantias de independência (artigo 95, I a III, CRFB – ou seja: i) vitaliciedade, ii) inamovibilidade, iii) irredutibilidade de vencimentos) e garantias de imparcialidade (art. 95, par. único, CRFB).

Essas garantias permitem a denominada independência política do Poder e de seus órgãos, ou seja, asseguram as prerrogativas do autogoverno, auto-organização e de auto-regulamentação. Com isso, o Judiciário transformou-se em um verdadeiro poder político, capaz de fazer valer a Constituição e as leis, inclusive confrontar os outros Poderes.

O ambiente democrático estimulou a cidadania, possibilitou um nível de informação e de consciência de direitos a amplos segmentos da população, que passaram a buscar a proteção de seus interesses perante juízes e tribunais.

Neste contexto ocorreu a expansão da atuação do Ministério Público, com relevo na atuação fora da área penal, ampliação da presença da Defensoria Pública.

Segundo Samantha Ribeiro Meyer-Pflug (2012), a Constituição de 1988 inovou em relação às Constituições anteriores, bem como em relação ao Direito Comparado, ao conferir autonomia ao Ministério Público, e ele vá-lo à condição de instituição. A circunstância de elencar o Ministério Público no rol das funções essenciais à justiça, portanto não submetido ao Poder Executivo, lhe conferiu autonomia e independência para exercer o mister livremente e se legitimar como defensor da sociedade e dos valores democráticos.

### **3.2 A constitucionalização abrangente**

A constitucionalização abrangente, é uma tendência mundial que trouxe para a Constituição de 1988 inúmeras matérias que antes eram deixadas para a legislação ordinária.

Na palestra “Constituição, Direito e Política de 2015”<sup>22</sup>, Luís Roberto Barroso faz a distinção entre Política e Direito, e considera que essa distinção é essencial no Estado constitucional democrático. Na Política, vigoram a soberania popular e o

---

22

Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI225392,41046Constituicao+Direito+e+politica+por+Luis+Roberto+Barroso>. Acesso em: 17 ago. 2018.

princípio majoritário. O domínio da vontade, da vontade da maioria. No Direito vigoram o primado da lei (o Estado de direito) e o respeito aos direitos fundamentais. O domínio da razão, da razão pública.

Nas palavras de Barroso, constitucionalizar uma matéria implica transformar Política em Direito. Uma vez que um tema, por exemplo: um direito individual, uma prestação estatal ou um fim público ao ser disciplinado em uma norma constitucional, transformar-se potencialmente, em uma pretensão jurídica, que pode ser formulada sob a forma de ação judicial.

### **3.3 O Sistema brasileiro de controle de constitucionalidade**

O STF, a Corte constitucional do Brasil, tem entre suas atribuições promover o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos. Para cumprir este papel, O STF utiliza um sistema híbrido, inspirado nos modelos anglo-saxão e europeu-continental.

Pela fórmula anglo-saxão de controle incidental e difuso, qualquer juiz ou tribunal pode deixar de aplicar uma lei, em um caso concreto que lhe tenha sido submetido, caso a considere inconstitucional.

No modelo europeu o controle de constitucionalidade ocorre por ação direta, que permite que determinadas matérias sejam levadas em tese e imediatamente ao Supremo Tribunal Federal por intermédio dos seguintes instrumentos: as ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs), as ações declaratórias de constitucionalidade (ADCs) e as arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPFs).

Soma-se a isso ainda, o direito de propositura amplo, previsto no art. 103 da CF/1988, que permite que inúmeros órgãos, bem como entidades públicas e privadas, como, por exemplo: as sociedades de classe de âmbito nacional e as confederações sindicais, ajuízem ações diretas. Nesse quadro, quase qualquer questão política ou moralmente relevante pode ser levada ao STF.

Para Barroso, a judicialização e ativismo judicial são coisas distintas. Segundo ele, a judicialização, no contexto brasileiro, “é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado

de vontade política”. Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, que expande o seu sentido e alcance. Está ligado a participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes.

Conforme lição de Barroso, a conduta ativista manifesta-se por inúmeras condutas que incluem: a) A aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas no texto constitucional e independentemente de manifestação do legislador ordinário; b) A declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente ostensiva violação da Constituição; c) A imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.

Na visão de Barroso, o oposto do ativismo é a auto contenção judicial, conduta pela qual o Judiciário procura reduzir sua interferência nas ações dos outros Poderes. Nessa linha, juízes e tribunais: i. Evitam aplicar diretamente a Constituição a situações que não estejam no seu âmbito de incidência expressa, aguardando o pronunciamento do legislador ordinário; ii. Utilizam critérios rígidos e conservadores para a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos; e iii. Procuram abster-se de interferir na definição das políticas públicas. Para ele, até a chegada da Constituição de 1988, essa era a inequívoca linha de atuação do Judiciário brasileiro.

Segundo Barroso, a principal diferença entre as duas posições está em que, o ativismo judicial procura extrair o máximo das potencialidades do texto da Constituição sem invadir o campo da criação livre do Direito. A autocontenção, por outro lado, restringe o espaço de incidência da Constituição em favor das instâncias tipicamente políticas. O binômio ativismo-autocontenção judicial está presente na maioria dos países que adotam o modelo de supremas cortes ou tribunais constitucionais com competência para exercer o controle de constitucionalidade de leis e atos do Poder Público. O movimento entre as duas posições costuma variar em função do grau de prestígio dos outros dois Poderes.

#### **4 LIMITES PARA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Nesse momento, cabe fazer referência a lição de Sérgio Cruz Arenhart (2009) que considera que o controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário não deve ser tido como uma exceção, mas sim como uma regra. Na visão dele a concepção do sistema dos “freios e contrapesos”, que é acolhida pelo direito pátrio, leva a conclusão de que o controle dos demais poderes do Estado somente pode ser realizado, em última instância, pelo Poder Judiciário. Ele defende que o sistema adotado no Brasil não é o da “separação de poderes”, mas sim o do “balanceamento dos poderes”.

Isto implica dizer que o direito brasileiro não concebe a vedação do Judiciário controlar as atividades de outros poderes, pois o Judiciário brasileiro tem a prerrogativa de interferir nas atividades do Executivo e do Legislativo.

Para Arenhart (2009), o Judiciário não se pode se furtar a exercer este controle, justamente por representar o último campo de proteção contra os eventuais abusos cometidos pelos outros poderes. Observa que ainda que existam limites para a sua atuação do Judiciário, a existência destas barreiras confirma a necessidade de atuação desta função pelos órgãos jurisdicionais. De acordo com ele, a existência destes limites à esta atuação do judiciário não pode autorizar apenas pela simples alegação um obstáculo à intervenção judicial. A efetiva existência do limite em comento deve ser cuidadosamente verificada pelo Poder Judiciário e ponderado de modo a evitar que certas condutas permaneçam simplesmente livres de controle, pelo simples fato de evocar ilegitimidade na intervenção jurisdicional.

Na perspectiva Arenhart (2009), as demandas coletivas representam um mecanismo moderno de democracia participativa e, desse modo, de controle social daquela observância, o que as eleva à categoria de instrumento fundamental na manutenção do Estado Democrático de Direito.

Na lição de Ada Pellegrini Grinover (2013) o Poder Judiciário pode exercer o controle das políticas públicas para fiscalizar sua compatibilização dessas políticas com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, disposto no art. 3º da CF.

Para essa autora, esse controle não fere o princípio da separação dos Poderes, aqui entendido como vedação de interferência recíproca no exercício das funções do Estado e citando Osvaldo Canela Junior, entende que: “cabe ao Poder Judiciário investigar o fundamento de todos os atos estatais a partir dos objetivos fundamentais inseridos na Constituição (art. 3º da CF brasileira)”.

Como consequência desse raciocínio, o Judiciário pode intervir nas políticas públicas – entendidas como programas e ações do Poder Público objetivando atingir os objetivos fundamentais do Estado – quer para implementá-las, quer para corrigi-las quando equivocadas.

Segundo Ada Pellegrini Grinover (2013) há limites, suficientes e imprescindíveis para impedir os excessos, à intervenção do Judiciário em políticas públicas, estes limites são:

#### **4.1 A garantia do mínimo existencial**

O mínimo existencial é o núcleo dos direitos fundamentais. Existe o reconhecimento da existência de um núcleo de direitos sociais relacionados a preservação de condições mínima para a dignidade da pessoa. Com base na lição de Ana Paula de Barcellos (2006), Ada Pellegrini defende que “o mínimo existencial é formado pelas condições básicas para a existência e corresponde à parte do princípio da dignidade da pessoa humana à qual se deve reconhecer eficácia jurídica e simétrica, podendo ser exigida judicialmente em caso de inobservância”.

Como exemplo, incluem-se no mínimo existencial o direito à educação fundamental, o direito à saúde básica, o saneamento básico, a concessão de assistência social, a tutela do meio ambiente, o acesso à justiça.

De acordo com Ada Pellegrini, uma vez descumprido esses direitos incluídos no mínimo existencial é justificada a intervenção do Judiciário nas políticas públicas, para correção de rumos e implementação.

#### 4.2 A razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e a irrazoabilidade da escolha do agente público

A intervenção judicial nas políticas públicas somente poderá ocorrer em situações em que ficar demonstrada a irrazoabilidade do ato discricionário praticado pelo poder público, devendo o juiz pautar sua análise em atenção ao princípio da proporcionalidade.

Ada Pelegrini leciona que: “por meio da utilização de regras de proporcionalidade e razoabilidade, o juiz analisará a situação em concreto e dirá se o legislador ou o administrador público pautou sua conduta de acordo com os interesses maiores do indivíduo ou da coletividade, estabelecidos pela Constituição. E assim estará apreciando, pelo lado do autor, a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público. E, por parte do Poder Público, a escolha do agente público deve ter sido desarrazoada (...) a intervenção judicial nas políticas públicas só poderá ocorrer em situações em que ficar demonstrada a irrazoabilidade do ato discricionário praticado pelo Poder Público, devendo o juiz pautar sua análise em atenção ao princípio da proporcionalidade” (GRINOVER, 2013).

Na lição de Fredie Didier Jr. (2017), os princípios da proporcionalidade e razoabilidade são necessários para a aplicação do princípio do devido processo legal, sob uma ótica substancial: Cumpre destacar que Fredie Didier Jr. cita entendimento diverso de Sérgio Mattos:

Sérgio Mattos embora pretenda demonstrar que não há correspondência de proporcionalidade, razoabilidade e devido processo legal substantivo, com vasta pesquisa sobre a evolução do *substantive due process* na jurisprudência da Suprema Corte estadunidense, entende que "devido processo substantivo, no direito brasileiro, deve ser entendido como princípio de garantia da liberdade em geral contra as arbitrariedades do Estado, que proíbe que se prejudiquem determinados direitos fundamentais, a não ser por uma justificativa suficiente". Neste sentido, cumpre o devido processo substantivo a "função de reconhecer e proteger direitos fundamentais implícitos como parte da liberdade assegurada pela disposição do devido processo legal concretizando, igualmente, o

princípio da dignidade humana. (MATTOS, 2009, p. 119 apud DIDIER, 2017, p. 82).

Outrossim, o art.8º do Código de Processo Civil brasileiro<sup>23</sup> consagra, expressamente, o dever de o órgão jurisdicional observar a proporcionalidade e a razoabilidade ao aplicar o ordenamento jurídico.

### 4.3 A reserva do possível

A ideia de reserva do possível é a justificativa mais freqüente da administração para servir como escusa para não concretização dos direitos sociais é associada à alegação de que inexistem verbas para implementar as políticas públicas.

Manifestação do Ministro Celso de Mello, em ação que demandava a criação de vagas para atendimento de crianças em creches e em pré-escola, sobre a reserva do possível:

“(…) A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À “RESERVA DO POSSÍVEL” E AINTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”. - A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. - A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra insuperável limitação na garantia

---

<sup>23</sup>Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana”.<sup>24</sup>

De acordo com Ada Pellegrini (2010), a estrita observância desses limites, assim como o correto entendimento do que sejam políticas públicas (entendidas como programas e ações do Poder Público objetivando atingir os objetivos fundamentais do Estado), é necessária e suficiente para coibir os excessos do Poder Judiciário.

Esta autora defende que podem ser aplicadas sanções para fazer face ao descumprimento da ordem ou decisão judicial pelo Poder Público, segundo ela as sanções mais eficazes são a responsabilização do gestor por improbidade administrativa, com fundamento no inciso II do art. 11 da Lei n. 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa – que afirma constituir ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício” e a intervenção federal ou estadual no estado ou município. Ademais para o caso específico de educação básica dispõe o Art. 208 da CF/88 “[...] § 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”.

Sobre a aplicação de multa Ada Pellegrini cita lição de Eurico Ferraresi:

“(...) não se pode esquecer o fato de que a multa diária recairá, diretamente, no patrimônio público, bem de todos. E que, por isso, os efeitos de uma multa aplicada ao setor particular e ao setor público podem ser completamente diversos. [...] A imposição de multa diária só tem efeito quando recai no patrimônio particular do administrador público, pois, de contrário, onerar-se-ia ainda mais o erário”.

Contudo, tais medidas coercitivas se aplicadas na prática, podem não se mostrar adequadas quando a obrigação de fazer dependa de uma ação efetiva e material por parte do poder público. A reiterada omissão do Poder Executivo acaba por gerar, segundo lição de Mafra Leal (2014), uma indevida “fuga ao Judiciário”

---

<sup>24</sup>Decisão proferida no ARE 639337 Agr. /SP. AG.REG. No recurso extraordinário com agravo. Relator: Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 23/08/2011, AGTE.: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, AGDO.: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

para a concretização dos direitos, especialmente no caso das políticas públicas previstas na Constituição:

Se o Executivo é fraco e com graves lacunas no cumprimento de direitos e não dispõe de força suficiente para atender aos comandos normativos que encerram políticas públicas, as esperanças de complementar essa tarefa se volta para o Judiciário.

Ao invés de fortalecer o Executivo, desvia-se para uma espécie de 'fuga para a ação coletiva' para compensar essa debilidade.

Acreditar que o Judiciário está em condições de atender a essa expectativa de compensar e implementar políticas públicas parece ser uma posição demasiado otimista, até porque se deveria ter uma reflexão profunda sobre as suas funções precípuas. Há uma confiança exagerada no modelo brasileiro de que a responsabilidade civil ou obrigações de fazer com preceitos cominatórios, via ação coletiva, para forçar a implementação de políticas públicas, possa substituir a ação administrativa. (LEAL, 2014, p. 181).

Isto pode acarretar a possibilidade de intervenção do Judiciário na determinação de prioridades orçamentárias, no caso de, por exemplo de uma sentença fixar verbas para construção de uma creche ou determinar a contratação de professores, o que na visão de Márcio Mafra Leal (2014) apresenta a seguinte questão:

Reformas sociais e o cumprimento de políticas públicas, via Judiciário, interferem de tal modo no orçamento que se torna indispensável alguma legitimação política qualificada para tanto, a não ser que a verba pretendida já esteja lá prevista. A doutrina das cortes superiores não aborda a violação do direito parlamentar de definir as opções de gastos públicos e seu financiamento, porque a decisão judicial atinge exatamente o centro político desse direito, que é a prerrogativa constitucional dos congressistas de alocar recursos públicos.

Neste sentido, Luís Roberto Barroso assevera que, a interferência do Judiciário pode desorganizar a atividade administrativa do ente governamental, inclusive comprometendo a boa alocação dos recursos públicos. Para ele, a quantidade excessiva de decisões com impactos no orçamento do ente público pode comprometer a fluidez organizacional e inviabilizar o cumprimento das metas e

projetos concebidos pelos Poderes Executivo e Legislativo, instâncias politicamente legitimadas para a matéria. (BARROSO, 2009)<sup>25</sup>.

Neste diapasão, a respeito do papel do Ministério Público, as pertinentes as ponderações críticas de Paula Fernanda Murda (2012):

A atuação ministerial no controle da implementação do orçamento público é peça-chave no combate à corrupção, como também no controle da higidez dos processos licitatórios, em que ocorrem frequentes desvios de verbas públicas.

Isso ocorre tanto no âmbito municipal, em que não há tanto controle e exposição pública e política, quanto em âmbitos estadual e federal. Todas as esferas de poder recebem grande monta de verbas públicas, seja por meio do pagamento de tributos em geral, seja mediante repasse de verbas federais e estaduais para aplicação nas necessidades locais. O que se observa na prática diuturna é que os Promotores Públicos ficam assoberbados de trabalho pelas deficiências das comarcas menores e não possuem tempo hábil para fiscalizar o poder público. O Ministério Público deveria se comprometer com essa causa, visto que afeta o interesse de toda a coletividade, por meio da designação um promotor especialmente para fiscalizar a implementação do orçamento público e a higidez dos processos de licitação.

[...]

Evidente que a atuação ministerial não pode comprometer a independência do Poder Executivo, tampouco influir nas decisões administrativas. Também não se sugere que o Promotor de Justiça substitua a atuação dos Tribunais de Contas, exercendo o controle externo do Poder Executivo, dado que essa atuação não lhe é atribuível e já possui os contornos constitucionais próprios. O que se propõe é uma atuação administrativa mais contundente e de forma preventiva do órgão ministerial, para que eventuais desvios sejam coibidos e dificultados, pois é muito mais difícil obter o ressarcimento daquilo que já foi desviado do que evitar desvios e fraudes, fato que ocorre atualmente com a atuação a posteriori da instituição (MURDA, 2012, p. 160).

---

<sup>25</sup>Também o risco de efeitos sistêmicos imprevisíveis e indesejados pode recomendar, em certos casos, uma posição de cautela e deferência por parte do Judiciário. O juiz, por vocação e treinamento, normalmente estará preparado para realizar a justiça do caso concreto, a micro justiça. Ele nem sempre dispõe das informações, do tempo e mesmo do conhecimento para avaliar o impacto de determinadas decisões, proferidas em processos individuais, sobre a realidade de um segmento econômico ou sobre a prestação de um serviço público. Tampouco é passível de responsabilização política por escolhas desastradas. Exemplo emblemático nessa matéria tem sido o setor de saúde. Ao lado de intervenções necessárias e meritórias, tem havido uma profusão de decisões extravagantes ou emocionais em matéria de medicamentos e terapias, que põem em risco a própria continuidade das políticas públicas de saúde, desorganizando a atividade administrativa e comprometendo a alocação dos escassos recursos públicos. Em suma: o Judiciário quase sempre pode, mas nem sempre deve interferir. Ter uma avaliação criteriosa da própria capacidade institucional e optar por não exercer o poder, em autolimitação espontânea, antes eleva do que diminui”.

No que se refere especificamente à questão educacional, Álvaro Chrispino e Raquel Chrispino (2008) apontam que a judicialização das relações escolares como aquela ação da Justiça no universo da escola e das relações escolares, resultando em condenações das mais variadas”.<sup>26</sup> Estes autores asseveram que essas condenações podem abranger vários aspectos, além da falta de vagas, tais como: a) férias escolares; b) período integral e parcial; c) merenda escolar; d) transporte escolar; e) material didático-pedagógico; f) inclusão do aluno com deficiência; g) adequação do prédio escolar; h) financiamento, entre outros.

Esses autores constataram que todos estes temas têm um reflexo direto, tanto para o professor quanto para o aluno, e guardam relação imediata com a qualidade da educação infantil que, muitas vezes, é desconsiderada quando da judicialização.

Na visão deles, a judicialização das relações escolares precisa ser percebida como um sinal de que as decisões em educação estão fugindo do controle de seus atores principais. Este fato deve ser bastante forte a fim de promover reflexões e mudanças na prática cotidiana da escola, desde a formação/capacitação de seus agentes até o estabelecimento de rotinas e de processos de tomada de decisão.

## 5 CONCLUSÃO

Este artigo limitou-se a analisar a litigância sobre direito à educação infantil, tendo como pano de fundo a falta de vaga em educação infantil no município do Rio de Janeiro/RJ, ou seja, pela efetivação do direito de obter matrícula pelo exercício da jurisdição.

Não foi objetivo de o artigo medir efeitos indiretos e multidimensionais da litigância sobre direito à creche e à pré-escola. No entanto, esses efeitos podem ser constatados.

---

<sup>26</sup>A Judicialização das relações escolares e a responsabilidade civil dos educadores, 2008. Disponível em [www.scielo.br/pdf/ensaio/v16n58/a02v1658.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v16n58/a02v1658.pdf). Acesso em 13.08.2018

Portanto, pertinente à constatação de que os impactos das decisões judiciais são mais complexos e transbordam a mera análise da potencialidade do Judiciário de resolver conflitos de forma a resolver a questão na prática.

Constata-se no caso, que a simples identificação da omissão administrativa, culminando tão somente com o ajuizamento de ações judiciais, não foi capaz de resolver o problema da falta de acesso à educação infantil.

Coloca-se como desafio ao Ministério Público a adoção de novos instrumentos e estratégias de atuação que possam, efetivamente, impactar positivamente no seio da administração pública, sem que haja indevida intromissão no campo de atuação do Poder Executivo.

Defendemos a visão de que competirá ao Ministério Público cada vez mais buscar compreender o sistema orçamentário do ente público, bem como atuar na formulação das políticas públicas desde sua origem, influenciando positivamente os rumos da administração nos pontos de comprovada omissão na concretização dos direitos fundamentais.

O que pode representar o grande desafio contemporâneo do Ministério Público brasileiro no campo da indução e da efetivação das políticas públicas constitucionalmente previstas: um novo perfil de atuação extrajudicial, com maior efetividade e poder de resolutividade, o que pode ser considerado na discussão e futuras pesquisas voltadas ao estudo dos limites da atuação como espaço de discussão de interesses públicos preponderantes.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; DOMICIANO, C.A. Atendimento à Educação Infantil em São Paulo- Abordando o subsídio público ao setor privado. *In*: SILVA, F.C. (Org.). **O financiamento da educação básica e os programas de transferências voluntárias**. São Paulo: Xamã, 2011.

ARENHART, Sérgio Cruz. As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo poder judiciário. **Revista Custos Legis**: Revista Eletrônica do Ministério Público Federal, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p. 1-20, 2009. Disponível em: [http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista\\_2009/2009/aprovados/2009a\\_Tut\\_Col\\_Arenhart%2001.pdf](http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2009/2009/aprovados/2009a_Tut_Col_Arenhart%2001.pdf). Acesso em: 11 dez. 2018.

ASENSI, Felipe Dutra. **Indo além da judicialização**: o Ministério Público e saúde no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio; 2010.

ASSIS, Araken. **Manual dos Recursos**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. **Revista de Direito do Estado**, v. 3, p. 17, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 71-91. 2009. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/eadcnpj/mod/resource/view.php?id=47743>. Acesso em: 4 maio 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. [20--?]. Disponível em: [https://www.direitofranca.br/direitonovo/FKCEimagens/file/ArtigoBarroso\\_para\\_Selecao.pdf](https://www.direitofranca.br/direitonovo/FKCEimagens/file/ArtigoBarroso_para_Selecao.pdf). Acesso em: 13 dez. 2018.

BORGHI, Raquel Fontes; ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. As parcerias público-privadas para a oferta de vagas na educação infantil: um estudo em municípios paulistas. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 92, n. 231, p. 285-301, maio/ago. 2011.

CHRISPINO, Álvaro; CHRISPINO, Raquel S. P. A judicialização das relações escolares e a responsabilidade civil dos educadores. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 58, p. 9-30. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v16n58/a02v1658.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2018.

CURY, Munir; PAULA, Paulo Afonso Garrido de; MARÇURA, Jurandir Norberto. **Estatuto da criança e do adolescente anotado**. 3. ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

DIDIER Jr, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento. 19. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Org.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. São Paulo: Forense, 2013. p. 125-150.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das Políticas Públicas pelo Judiciário. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, [S./l.], v. 7, n. 7, 2010.

HIRSCHL, Ran. The judicialization of mega-politics and the rise of political courts. **Annual Review of Political Science**, [S.l.], v. 11, p. 93-118, 2008.

LEAL, Márcio Flávio Mafra. **Ações coletivas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. O Ministério Público na Constituição Federal de 1988. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, v. 2, p. 179-192, 2012.

MURDA, Paula Fernanda Vasconcelos Navarro. **O controle judicial e o papel das funções essenciais à Justiça para a efetivação das políticas públicas**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

RANDERIA, S. Pluralismo jurídico, soberania fraturada e direitos de cidadania referenciais: instituições internacionais, movimentos sociais e Estado pós-colonial na Índia. *In*: SANTOS, B. de S (Org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

RIBEIRO, Celso Bastos. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SEGADO, Francisco F. La judicialización del Derecho constitucional. **Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol**, [S.l.], n. 3, p. 43-53, 1993.

SWEET, S. Judicialization and the construction of governance. **Comparative political studies**, [S.l.], v. 32, n. 2, p. 147-184, 1999.

VIANNA, L. J. W.; BURGOS, M. B.; SALLES, P. M. Dezessete anos de judicialização da política. **Cadernos CEDES**, 2006.